

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 11/2020 – 2.ª Secção

Município de Vila Nova de Gaia



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 4/2020 – ARF

2.ª Secção

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	2
I. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	2
II. DOS FACTOS.....	2
III. DO DIREITO.....	5
III.1 DESPACHO DO VICE-PRESIDENTE AUTORIZANDO A REALIZAÇÃO DE OBRAS NO COLÉGIO “X”	5
III.2 DELIBERAÇÃO DE RATIFICAÇÃO DO DESPACHO DO VICE-PRESIDENTE.....	13
IV. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	20
V. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	21
VI. CONCLUSÕES	25
VII. EMOLUMENTOS.....	26
VIII. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	26
IX. DECISÃO	27
QUADRO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	29

INTRODUÇÃO

O presente Relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º/1-c) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e do art.º 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)².

I. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

O processo de apuramento de responsabilidades financeiras teve origem no despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, exarado em 11.10.2019, na Informação n.º 324/19 - NATDR, no âmbito do Processo n.º 227/2019 – PEQD³.

As situações em análise, com relevância para o âmbito das competências do Tribunal de Contas, consubstanciam-se na concessão, ao Colégio “X”, de um apoio em espécie, traduzido em obras por administração direta, executadas nesse colégio com os recursos humanos e materiais da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CMVNG).

II. DOS FACTOS

1. O DIAP - 12.ª secção do Porto remeteu ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas certidão integral do processo de inquérito n.º 5484/17.5T9VNG, “*para efeitos de eventual responsabilidade financeira, sancionatória e/ou Reintegratória do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia*”⁴.
2. Os autos do processo de inquérito iniciaram-se com o envio ao DIAP, pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC), de uma denúncia anónima que lhe foi apresentada por um grupo de encarregados de educação de alunos do Colégio “X” a comunicar, entre outros, a realização

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 4.01; 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; 42/2016, de 28.12; e 2/2020, de 31.03.

² Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, II série, de 15.02, aprovado pelo Plenário Geral em 24.01.

³ Fls. 188 e seguintes do PEQD.

⁴ Ofício com a Ref. nº 406855875, de 04.09.2019 (fls. 1 e 87).

de obras nesse colégio, com o recurso a máquinas e trabalhadores da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.

3. O processo de inquérito instaurado ao Colégio “X”, na sequência da denúncia, culminou na decisão de arquivamento dos autos, por não se terem verificado indícios de prática de infrações disciplinares no âmbito das competências da IGEC. O Inspetor-Geral, através do despacho exarado na informação do inquiridor, determinou a remessa do documento que deu origem ao processo à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e ao Ministério Público (MP)⁵.

4. Do processo de inquérito instaurado pela IGF, com interesse para a esfera das competências do Tribunal de Contas, transcrevem-se as seguintes conclusões e propostas⁶:

4.1. *“o despacho do Vice-Presidente da CMVNG, de 27.06.2016, a autorizar apoio em espécie ao Colégio “X”, estabelecimento do ensino particular e cooperativo, da tutela da Diocese do Porto, traduzido na realização, por aquele município, por administração direta, de obras em pátio interior das instalações do referido colégio, sem estar, então, quantificado o respetivo valor, é ilegal, por se tratar de competência indelegável da CM, não estar fundamentado o interesse municipal da obra objeto de apoio e este não ter sido precedido dos procedimentos estabelecidos no Regulamento de Atribuição de Benefícios Públicos do Município.”*

4.2. *“O vício de incompetência do referido despacho foi sanado pela deliberação da CM, de 05.02.2018, ao ratificar esse despacho, na sequência de proposta apresentada para o efeito, documentada com relatórios da obra, com mapas dos custos estimados e executados, justificando-se, quanto às restantes situações, a apreciação das ilegalidades pelo Ministério Público, junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto.”*

4.3. *“Eventuais responsabilidades financeiras do eleito local que autorizou o apoio de 18.424,70 € encontram-se prejudicadas, por força da alteração introduzida pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, ao artigo 61.º/2, da LOPTC, e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre os efeitos decorrentes dessa alteração, pois os factos são anteriores a 01.01.2017, não podendo, agora, tais condutas serem puníveis, atendendo ao disposto no artigo 2.º/2, do Código Penal, aplicável por força do artigo 67.º/4 da LOPTC.”*

⁵ Fls. 4 a 7.

⁶ fls. 67/ss – documentos da CMVNG e 81/ss conclusões da IGF.

- 4.4. *“A concessão do apoio em questão, ainda que em espécie, atento o respetivo valor, carecia de publicitação no sítio eletrónico da autarquia, nos termos do previsto nos artigos 2.º e 3.º da lei n.º 64/2013, de 27.08, o que não ocorreu, ficando a CMVNG sujeita à possibilidade de retenção pela Direção-Geral das Autarquias Locais de 10% do duodécimo das transferências correntes para a autarquia.”*⁷
- 4.5. *De acordo com os elementos disponíveis, não se afigura que a alegada frequência ou intenção de frequentar o Colégio “X” pelos filhos do Presidente e do Vice-Presidente da CM releve, em sede de incompatibilidades e/ou impedimentos de natureza administrativa daqueles eleitos locais e da Lei da Tutela Administrativa, face aos regimes legais aplicáveis, nomeadamente para efeitos de perda de mandato. Sem prejuízo do que antecede, poderá o MP responsável pelo inquérito em curso valorizá-los, se assim entender, tendo em conta as circunstâncias em que foi autorizado aquele apoio.*
- 4.6. *Considerando as conclusões anteriores e as competências da IGF em matéria de tutela administrativa, não se justifica a realização de diligências adicionais com fundamento nos factos denunciados.”*
5. Por fim, do processo de inquérito n.º 5484/17.5T9VNG, do DIAP, referido no ponto III.1, resulta no essencial que:⁸
- 5.1. *“[...] não se indiciam suficientemente os elementos típicos do crime de peculato de uso ou do crime de abuso de poderes. Estamos, como se afirma na informação da IGF, perante uma responsabilidade financeira de eleito local que autorizou o apoio de 18.424,70 euros, mas que se encontra prejudicada, por força da alteração introduzida pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, ao artigo 61.º/2, da LOPTC, e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas sobre os efeitos decorrentes dessa alteração, pois os factos são anteriores a 01.01.2017, não podendo, agora, tais condutas ser puníveis, atendendo ao disposto no artigo 2.º/2, do Código Penal, aplicável por força do artigo 67.º/4, da LOPTC.”*

⁷ Em cumprimento do disposto no art.º 10.º/6, da Lei n.º 64/2013 de 27.08, a IGF comunicou a situação à DGAL. Esta Direção-geral notificou a CM para o exercício de audiência prévia, conforme o ofício n.º 706-2019, de 22.05. (fls. 150 a 152) A Lei n.º 64/2013 regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública aos particulares.

⁸ fls. 153-173.

5.2. “[...] não se vislumbrando quaisquer outras diligências a efetivar, determino o arquivamento do inquérito ao abrigo do disposto no art.º 277.º/2 do CPP⁹”.

III. DO DIREITO

A denúncia que deu origem ao presente processo elenca situações suscetíveis de responsabilidades diferentes e que foram tratadas nas jurisdições próprias, conforme descrição supra feita.

Relativamente aos atos sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas, afigura-se como suscetível de, em abstrato, configurar um ilícito de natureza financeira, tendo em conta os dados apurados e carreados nos autos acima referidos, o despacho do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia que autorizou o apoio em espécie ao Colégio “X”, consubstanciado na realização de obras por administração direta por parte da Câmara Municipal, nos termos infra explanados.

III.1 Despacho do Vice-Presidente autorizando a realização de obras no Colégio “X”

Conforme resulta das diligências descritas nos autos, promovidas pela IGF e aceites pelo DIAP, ficou provado que o apoio solicitado pelo Colégio “X”, em 08.05.2016¹⁰, foi autorizado pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, por despacho de 27.06.2016, exarado na carta em que se formulou o pedido de apoio, sem estar suportado em informação técnica dos serviços a enquadrar legalmente o pedido, a fundamentar a sua legalidade, nem a quantificar o valor em espécie, com indicação apenas de ser agendada uma reunião no local¹¹. Sobre os trabalhos

executados e o valor estimado dos mesmos, foi apurado pela IGF, nos termos que aqui se transcrevem, o seguinte:

⁹ Código de Processo Penal. O art.º 277.º/2 dispõe: “O inquérito é [...] arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes”.

¹⁰ O pedido efetuado pelo Diretor Pedagógico do Colégio “X” ao Vice-Presidente da CMVNG, em carta entregue em mão, em 08.05.2016, nos seguintes termos: “o Colégio “X” é uma instituição de ensino fundada em 1933, sempre atenta aos novos desafios que são colocados à educação e ao trabalho com os alunos. Atualmente temos cerca de 1.500 alunos (dos 3 anos ao 12.º ano), sendo que mais de 95% deles são oriundos do Concelho de Vila Nova de Gaia. Claro está que nos preocupamos com os nossos alunos e queremos criar as melhores condições para eles e para toda a comunidade educativa. Assim, venho junto de V.ª Exa. pedir ajuda para a requalificação da atual praça/recreio, que está elevada cerca de 1,20 m do restante terreno, para uma única praça toda ao mesmo nível. Para que tal seja possível, venho pedir o apoio da Câmara Municipal (...) para a realização dos trabalhos preparatórios à obra que serão essencialmente a escavação e remoção da terra para o nível mais baixo. Esta ajuda permitirá ao Colégio “X” executar a obra de colocação de cubo em toda a praça a nossas expensas.” (fls. 55-verso).

¹¹ Termos do despacho “Autorizo. Agende-se reunião no local. 27/6/2016” (fls. 55-verso).

“com a data de 08/07/2016, foi elaborado pela DMEP¹² um relatório de visita ao local da intervenção, não assinado e sem identificação do seu autor e outros intervenientes nessa visita, para além do Vice-Presidente da Câmara Municipal e do empreiteiro responsável pelas obras em curso no Colégio de Gaia.

De acordo com esse relatório os trabalhos a realizar no local, a iniciar em 12/07/2016, incluíam a remoção de árvores, a demolição de patamar, a reconstrução de rede de drenagem de águas pluviais e da estrutura de fundação de alpendre e a repavimentação, num período previsto de 7 a 10 semanas, constando registos fotográficos dos locais a intervencionar [que, contudo, não se conseguem visualizar com clareza, na cópia remetida pela autarquia local, (sic) nota 14], consistindo os trabalhos a realizar pela Câmara no abate de árvores, remoção de mobiliário urbano, demolições, terraplanagens e transporte a vazadouro, num valor estimado de 58 781,05 euros, sendo da responsabilidade do Colégio a realização dos restantes trabalhos.

Por sua vez, em relatório da obra executada, com data manuscrita de 10/10/2016, elaborado pela DMEP, cujo autor também não está identificado, não obstante rubrica aposta, são descritos os trabalhos executados pela CMVNG, com registos fotográficos da situação em 11/07/2016 (antes do início da obra) e entre 14/07/2016 a 1/09/2016 (obra em execução), esclarecendo-se que, nesta última data, se trata apenas de trabalhos em execução pelo empreiteiro contratado pelo Colégio “X” para execução da obra de requalificação da praça/recreio.

É referido, ainda, nesse relatório, que os trabalhos realizados pela Câmara Municipal foram trabalhos preparatórios de uma empreitada promovida pelo Colégio, os quais, em parte, acabaram por ser executados em simultâneo no local, num montante apurado de 18 424,70 euros, ou seja, menos 40 508,35 euros do que o valor estimado.

Da comparação da estimativa orçamental com o executado, constata-se que as quantidades relativas a mão-de-obra, material, máquinas, viaturas e recolha e deposição de resíduos são inferiores ao previsto no orçamento, não se registando diferenças quanto à natureza dos trabalhos executados, face aos previstos [nota 17: como trabalhos realizados pela autarquia são identificados a vedação de toda a área de trabalho, a remoção de mobiliário urbano, o abate e desenraizamento de árvores, escavações e aterros e abertura e caixa de pavimento, correspondendo os trabalhos constantes da empreitada a cargo do Colégio o tratamento de fachada do volume sul do pátio, o prolongamento de escadaria à nova cota do pavimento, a alteração das fundações e prolongamento dos pilares de

¹² Presume-se que se trata da Divisão de Manutenção de Espaços Públicos, do Departamento de Obras e Empreitadas, integrado na Direção Municipal de Infraestruturas e Espaços Públicos, nos termos previstos no ponto 2.3.4. da estrutura nuclear da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, à data em vigor, aprovada pela Deliberação n.º 1946/2014, publicada no DR, 2.ª série, n.º 206, de 24/10/2014 (fls. 78).

apoio do alpendre, a construção de murete ladeando a área intervencionada e a pavimentação integral da área intervencionada a cubos de granito]”.

Em síntese, os custos com a utilização dos recursos humanos e materiais da Câmara utilizados na execução dos trabalhos acima descritos totalizaram um montante apurado de 18 424,70€¹³.

Poderia o Vice-Presidente da CMVNG autorizar o apoio ao Colégio “X” sob a forma de execução de obras nos termos descritos?

Conforme decorre do princípio da legalidade a que está subordinada a atuação dos órgãos da administração pública, incluindo os da administração local, os mesmos só podem exercer as competências que legalmente lhes tenham sido cometidas¹⁴. Essas competências são definidas por lei ou por regulamento, são irrenunciáveis e inalienáveis, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição (art.º 36.º/1 do CPA). Tal significa que um órgão com determinadas competências conferidas pela lei, não pode renunciar às mesmas, mas pode delegá-las se existir previsão legal para tal, ou fazer-se substituir. No caso concreto, conforme se demonstra nos pontos seguintes, o Vice-Presidente da CMVG não tinha competência para autorizar o apoio ao colégio. Com efeito:

- a) No âmbito das competências materiais das câmaras municipais, estabelecidas no art.º 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, doravante designado por RJAL¹⁵, inclui-se, nos termos da alínea o), do n.º 1, *“deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município (...)”*. Trata-se de uma competência indelegável, conforme decorre do art.º 34.º/1, do mesmo diploma: *“A câmara municipal pode delegar as suas competências no respetivo presidente, com exceção das previstas nas alíneas [...] o), do n.º 1 do artigo anterior [...]”*. Da conjugação das duas normas resulta que o pedido de apoio, antes descrito, deveria ter sido submetido à aprovação da Câmara Municipal, órgão com competência absoluta para o efeito;

¹³ O relatório da obra executada discrimina os custos relativos aos funcionários utilizados (pedreiros, cantoneiros, serralheiros, técnico superior), ao material (diversos), viaturas (transporte pessoal, camiões com motoristas, porta-máquinas, 2 ligeiros), máquinas (giratória com manobrador, mini-pá carregadora com manobrador, cilindros com manobrador) e recolha e deposição de resíduos (resíduos de escavação e de demolição).

¹⁴ Art.º 3.º do CPA.

¹⁵ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), com as alterações introduzidas, sucessivamente, pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, e 50/2018, de 16.08.

- b) Por outro lado, a autorização de realização de obras ou reparações por administração direta, até 149.639,37 €, compete às câmaras municipais ao abrigo do art.º 18.º/2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06, regime reprimado pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11.04;
- c) Do exposto nos pontos anteriores resulta que o Vice-Presidente não tinha competência para autorizar aquele apoio, sendo ilegal o despacho que exarou, por violação das normas aplicáveis à competência do autor.

Ao abrigo do poder regulamentar que é conferido pelo art.º 241.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) às autarquias locais, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia aprovou diversos regulamentos estabelecendo as condições de atribuição de benefícios por parte do Município a entidades e organismos legalmente existentes, que desenvolvam atividades ou prossigam fins de interesse municipal. Em todos os regulamentos aprovados pelo Município está subjacente, de forma explícita, a preocupação pelo cumprimento dos princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público, aliás, princípios a que está subordinada a atividade de toda a Administração Pública¹⁶. Neste sentido:

- 1) no preâmbulo do regulamento aprovado em 2013 é invocado o *“Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas”* aprovado por deliberação da Câmara em 6 de janeiro de 2010, elaborado em cumprimento da Recomendação n.º 1/2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção, publicada na 2.ª Série do Diário da República, de 22 de julho de 2009, que *“impôs às entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos a elaboração de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas”*. O plano aprovado pela autarquia *“centra-se nas áreas de contratação pública e da atribuição de benefícios públicos”*, e identifica quatro riscos no âmbito da concessão de benefícios públicos: 1) *“inexistência de mecanismos internos de controlo que permitam detetar situações de conluio entre os intervenientes no processo de concessão do benefício e de eventual corrupção entre os mesmos”*; 2) *“inexistência de normas e procedimentos internos que permitam prevenir e tratar de forma*

¹⁶ Designadamente: Regulamento de Atribuição de Benefícios Públicos, aprovado ao abrigo dos artigos 112.º/8 e 241.º, da CRP; dos artigos 53º/2-a), 64º/6-a), da Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01; e do art.º 13º da Lei n.º 159/99, de 14.09, publicado no Boletim Municipal n.º 31, de julho de 2013 (págs. 139/ss); Regulamento n.º 48/2018, publicado no DR, 2.ª série, de 19.01.2018, que abrangeu todas as entidades, formas e áreas de apoio admitidas no RJAL, aprovado pela Lei n.º 75/2013 e Regulamento n.º 773/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 190, parte H, de 03.10.

adequada as situações de corrupção de funcionários e/ou titulares de órgãos envolvidos no processo de concessão”; 3) “inexistência de mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo injustificado por um determinado funcionário”; 4) “não publicitação do ato de verificação e aprovação do relatório da entidade fiscalizadora”.

Para prevenir a ocorrência desses riscos na concessão de benefícios públicos, o regulamento aprovado definiu e objetivou *“as regras que operacionalizem os princípios que devem estar subjacentes à atribuição de apoios, o âmbito objetivo e subjetivo de aplicação, as prioridades e critérios de seleção, as consequências do incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, bem como a deteção de conflito de interesses”*. Na prossecução dos objetivos de eliminar os riscos detetados na concessão dos benefícios públicos e *“atendendo aos princípios da legalidade, da transparência e da prossecução do interesse público e visando garantir o controlo na atribuição de benefícios a entidades que se proponham concretizar projetos ou desenvolver atividades de interesse municipal”* o Regulamento criou um conjunto de *“regras e princípios que disciplinem e garantam a equidade e controlo na atribuição desses benefícios”*.

Conforme decorre do ato em causa, existem várias condições de atribuição de benefícios de *“caráter financeiro ou não financeiro”* por parte do Município, a saber:

- I. o beneficiário deve ser uma entidade ou organismo legalmente existente, designadamente, uma associação, fundação ou IPSS, que desenvolva projetos ou atividades em áreas de interesse público municipal, nomeadamente, cultura, ocupação dos tempos livres, ensino (art.º 2.º/1);
- II. os apoios financeiros devem, entre outros, destinar-se à realização de obras de construção, reconstrução ou beneficiação das instalações necessárias para o desempenho das atividades prosseguidas;
- III. entre os vários apoios não financeiros, inclui-se a cedência de bens móveis (designadamente infraestruturas, viaturas, máquinas, equipamentos ou similares); e a prestação de apoio técnico ou logístico, designadamente mão-de-obra (art.º 3.º);
- IV. a atribuição de qualquer um dos benefícios previstos no regulamento depende da formalização do pedido e de celebração de contrato entre o Município e a entidade beneficiária. Do contrato devem constar *“os direitos e deveres das partes, os objetivos a atingir, o prazo de execução das ações a desenvolver, a quantificação e qualificação do*

benefício, os instrumentos de verificação da aplicação dos recursos, o modo de acompanhamento da execução e as sanções em caso de incumprimento” (art.º 4.º/2);

- V. a entidade beneficiária tem de preencher cumulativamente os requisitos elencados no art.º 4.º/3, designadamente, ter sede na área do Município de VNG ou desenvolver atividade de interesse municipal nessa área geográfica, estar legalmente constituída e ter a situação fiscal e contributiva regularizada;
- VI. a competência para apreciação do pedido de benefício, financeiro ou não financeiro, cabe ao “pelouro da ação social” que elabora uma proposta fundamentada de acordo com os princípios e critérios estabelecidos no Regulamento, devidamente ponderados. Da mesma proposta consta a informação relativa à atribuição de outros benefícios à mesma entidade, com indicação das datas respetivas. A proposta, com os fundamentos e elementos referidos, é submetida à apreciação e aprovação da Câmara Municipal (art.º 5.º);
- VII. a atribuição do benefício deve ter subjacente a isenção, a necessidade do pedido, a proporcionalidade entre o benefício a conceder e as necessidades da entidade, a percentagem da comparticipação face aos custos totais, etc. (art.º 6.º);
- VIII. para além dos critérios gerais atrás referidos, são estabelecidos outros mais específicos, designados como norteadores da atribuição dos benefícios: a) qualidade, interesse e criatividade do projeto/ atividade a apoiar; b) número de beneficiários abrangidos pelo apoio; e c) contributo do projeto/atividade para a promoção do Município (art.º 7.º);
- IX. a atribuição dos benefícios está subordinada às regras do CPA, relativas às garantias de imparcialidade, aplicáveis a todos os intervenientes nos procedimentos (art.º 12.º que remete expressamente para os artigos 44.º e seguintes do CPA em vigor à data¹⁷);
- X. finalmente, o regulamento estabelece ainda que os benefícios atribuídos devem ser publicados ao abrigo e nos termos do Decreto-Lei n.º 26/94, de 19.08 “(ou de diploma que lhe suceda)” (art.º 16.º).

Dos elementos que constam do PEQD, apurados pela IGF e aceites pelo DIAP, resulta que a atribuição do apoio ao Colégio “X”, consubstanciado na execução de obras com utilização de recursos humanos e materiais da Câmara, aprovada por despacho do respetivo Vice-Presidente, nos termos supra descritos, não cumpriu os procedimentos e regras estabelecidos no regulamento aprovado em 2013 e que estava em vigor à data dos factos, de que se destaca, pela sua relevância:

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11, sucessivamente alterado pelos Decretos-Leis n.º 6/96, de 31.01, n.º 18/2008, de 29.01, e Lei n.º 30/2008, de 10.07.

- A ausência de proposta fundamentada de acordo com os princípios e critérios estabelecidos no Regulamento, devidamente ponderados, por parte do pelouro de ação social competente para apreciar o pedido de benefício, que deveria ter sido submetida à apreciação e aprovação da Câmara Municipal (art.º 5.º);
- a inexistência de contrato celebrado entre as partes (art.º 4.º/2);
- a falta de publicitação (art.º 16.º).

O afirmado, posteriormente no Regulamento n.º 48/2018, publicado no DR, 2.ª série, n.º 14, de 19.01, ao abrigo das competências conferidas pelo RJAL (aprovado pela Lei n.º 75/2013), e no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07.01), que *“sem prejuízo da aplicação dos princípios específicos já anteriormente contemplados, são agora expressamente referidos, neste novo regime, os princípios gerais da atividade administrativa que devem, igualmente, nortear todo o processo de atribuição dos apoios municipais, designadamente, os princípios da legalidade, da boa administração e da prossecução do interesse público, entre outros.”* E que *“Tendo em vista o aprofundamento do rigor e transparência da sua gestão, à luz desses princípios, a Câmara Municipal, compromete -se, até 31 de dezembro de cada ano, a definir as diretrizes e prioridades das políticas municipais ao nível da concessão dos apoios previstos no presente Regulamento, para vigorarem no ano civil seguinte. Paralelamente à institucionalização da obrigatoriedade de definição anual das políticas de concessão de apoios municipais e a uma maior densificação da tipificação, finalidade, forma de concretização e de avaliação dos benefícios, são agora previstos, além de critérios gerais, os critérios específicos a atender e a valorar na apreciação dos pedidos de apoio nos domínios cultural e desportivo, atenta a particular relevância e dimensão da colaboração municipal com as diversas instituições e coletividades do movimento associativo do Concelho que prosseguem as suas atividades nestas áreas de interesse público. Por último, na linha da prossecução dos mesmos princípios de boa administração e transparência institui-se, de forma inovadora, como instrumento fundamental de planeamento e controlo de gestão, o Registo de Beneficiários de Apoios Municipais (RBAM)”*.

Na linha do anterior, este regulamento estabelece as formas de apoio do Município e regula as condições gerais da sua atribuição, a entidades ou organismos legalmente existentes, designadamente, associações, fundações, instituições particulares de solidariedade social, pessoas individuais e empresas, com vista à prossecução de finalidades de interesse público municipal, nos termos das alíneas o), p), u) e ff) do n.º 1 do art.º 33.º do RJAL. Define, ainda, tal como o que lhe antecede, várias regras e procedimentos a que a concessão dos apoios financeiros e não financeiros está subordinada.

O respeito pelos mesmos princípios, regras e procedimentos decorre do Regulamento n.º 773/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 190, parte H, em 03.10, atualmente em vigor e que, no essencial, desenvolve e densifica o regime previsto no art.º 33.º/1-o) do RJAL.

Apesar deste regulamento não se aplicar ao caso concreto, é aqui mencionado tão só porque o seu conteúdo é materialmente semelhante aos anteriores o que demonstra a reiterada preocupação e consciência do Município na necessidade de um regime de concessão de benefícios transparente, e sujeito a regras apertadas, diminuindo os riscos associados à falta de mecanismos de controlo.

Em síntese, resulta essencialmente dos três regulamentos referidos, que a atribuição de benefícios, financeiros e não financeiros, a entidades e organismos legalmente existentes que *“desenvolvem projetos ou atividades em área de interesse público municipal, no âmbito da cultura, ocupação dos tempos livres, cidadania, educação, ensino, saúde, ambiente e solidariedade social...”* está sujeita ao cumprimento de determinadas condições, designadamente, a celebração de um contrato entre a entidade beneficiária e o Município, elaboração de proposta fundamentada pelo serviço competente, apreciação e votação da proposta pela Câmara Municipal, publicitação do benefício atribuído de acordo com a legislação em vigor, etc.

Em conclusão, o despacho do Vice-Presidente é ilegal, por violação do disposto nos artigos 33.º/1-o) e 34.º/1, do RJAL e por violação das normas estabelecidas no Regulamento de Atribuição de Benefícios Públicos, aprovado pela CMVNG em 2013 e em vigor à data dos factos, designadamente as constantes dos artigos 4.º/2, 5.º e 16.º. Verifica-se também a violação do art.º 18.º/2, do Decreto-Lei n.º 197/99, que estabelece a competência para autorizar despesas no âmbito das autarquias locais. Em consequência, a despesa resultante da utilização dos recursos humanos e materiais na execução das obras, num montante apurado de 18 424,70 euros, é uma despesa ilegal, porque foi autorizada por quem não tinha competência para o efeito e porque corresponde à atribuição de um benefício efetuado sem o cumprimento do regime regulamentar estabelecido.

Acresce que, como é sabido, a realização de qualquer despesa pública implica o cumprimento de determinados requisitos, entre os quais: a verificação da conformidade legal da despesa (prévia existência de lei que autorize a despesa); regularidade financeira (inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa); economia, eficiência e eficácia da despesa; cumprimento das regras quanto à competência para a autorização da despesa. São

princípios estabelecidos, designadamente, nos artigos 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, 39.º/1 e 6 da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (LEO)¹⁸ e ponto 2.3.4.2.d) do POCAL, nos termos do qual as despesas das autarquias locais só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso.

Verificou-se ainda a falta de publicitação do apoio, contrariando o disposto no regime estabelecido na Lei n.º 64/2013, de 27.08, diploma que regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, *lato sensu*, qualquer que seja a forma ou modalidade adotada. O apoio deveria ter sido publicitado até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte ao da sua concessão, nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 4.º e 9.º, da referida Lei.

No âmbito da competência de fiscalização, que lhe é cometida pelo art.º 5.º da mesma lei, a IGF apurou o incumprimento daquela obrigatoriedade e informou a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), para efeitos do procedimento de retenção previsto no art.º 10.º do mesmo diploma¹⁹.

Dos elementos constantes nos autos verifica-se que a DGAL efetuou as diligências necessárias à retenção preconizada nas normas supracitadas²⁰.

III.2 Deliberação de ratificação do despacho do Vice-Presidente

Na sequência das diligências promovidas pela IGF, o Vice-Presidente solicitou, em 31.01.2018, o agendamento de reunião do executivo para ratificação do seu despacho exarado em 27.06.2016.

Foi cumprido o disposto no art.º 53.º do RJAL, quanto ao prazo mínimo para inclusão de assuntos na ordem do dia das reuniões ordinárias das câmaras municipais.

¹⁸ A Lei n.º 91/2001, aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental e foi parcialmente revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, que manteve em vigor várias normas daquela, até 12.09.2018 (ver art. ºs 7.º e 8.º/2 da Lei n.º 151/2015).

¹⁹ Decorre da redação conjugada do art.º 10.º/4 da Lei n.º 64/2013, com o art.º 78.º/8 da Lei n.º 73/2013, de 03.09, que o incumprimento da obrigação de publicitação determina, entre outros, “a retenção de 10 % do duodécimo das transferências correntes no mês seguinte ao do incumprimento, sem prejuízo do valor que seja anualmente estabelecido no decreto-lei de execução orçamental.” (com a alteração efetuada à Lei n.º 73/2013, pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, a retenção dos 10% passou a estar prevista no n.º 10 do art.º 78.º). Em 28.05.2019 a DGAL informou o DIAP de que estava a decorrer o prazo de audiência prévia (fls.149 a 152).

²⁰ fls.149 a 152.

O pedido de ratificação do despacho foi acompanhado dos relatórios de visita à obra e de execução da mesma, e os mapas dos custos estimados e executados, da autoria do DMEP²¹.

Face à sua relevância, traz-se à colação a Ata n.º 3, de 05.02.2018, relativa à referida reunião da Câmara. Um dos assuntos submetidos a aprovação disse respeito à realização de obras no Tribunal de Vila Nova de Gaia (arranjo da zona do arquivo para receção de alguns dos serviços do Tribunal do Comércio). O Presidente da Câmara justificou a celebração de um protocolo entre o Município e a Direção Geral da Justiça por uma questão de transparência. Acrescentou que a obra não estava orçamentada porque não estava concluída, foi executada por administração direta e não obedecia aos “*cânones tradicionais da contratação*”, ficando legitimada através da celebração do protocolo. Como se vê, o autarca considera importante a celebração de um protocolo para legitimar uma obra executada por administração direta, por uma questão de transparência.

Por sua vez, relativamente à ratificação do apoio ao Colégio “X”, o vereador da oposição Dr. José Joaquim Cancela Moura argumentou que, tratando-se “*da atribuição de um benefício*”, deveria ter sido contratualizado visto existir “*um regulamento municipal de atribuição de benefícios públicos que entrou em vigor em janeiro de 2018 e que regulamenta essa questão. [...] o benefício teria de ser contratualizado de acordo com o artigo 2.º do regulamento e o regulamento anterior, no artigo 18.º, levaria à mesma conclusão. Que o fundamento relativamente ao qual se alude para fazer a presente intervenção, consta no artigo 33.º, n.º 1, alínea o) [do RJAL aprovado pela Lei n.º 75/2013] e diz respeito às formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente, à execução de obras com interesse para o Município. Que presume que, tratando-se de uma entidade privada, nomeadamente o Colégio, que se poderá estar a abrir um precedente grave relativamente a este tipo de intervenção [...]. Perguntou se houve um protocolo, se houve um pedido de apoio formal por parte do Colégio [...]*”. Questionou ainda a oportunidade da ratificação e a fundamentação da sua urgência.

Em resposta, o Presidente da Câmara, aduziu que se trata de “*uma instituição privada da diocese, ligada ao terceiro setor e com contrato de associação com o Ministério da Educação, pelo que, não é um privado tipo “A” ou “B”, é um privado da economia social. Que nesse sentido, a melhoria das condições do Colégio “X”, do colégio “Y”, da escola profissional “Z” e de*

²¹ Divisão de Manutenção de Espaços Públicos, do Departamento de Obras e Empreitadas, integrado na Direção Municipal de Infraestruturas e Espaços Públicos, nos termos previstos no ponto 2.3.4. da estrutura nuclear da CMVNG, à data em vigor, aprovada pela Deliberação n.º 1946/2014, publicada no DR, 2.ª série, n.º 206, de 24.10.2014 (nota de rodapé 13 a fls. 90-verso).

muitos outros beneficiam o Município. Que o assunto é presente à Câmara para ratificação porque para que a obra tivesse avançado, tinha de haver autorização e essa autorização é do responsável, depois da total concordância do Presidente da Câmara e respeita o regulamento municipal que é um regulamento que ainda não estava em vigor nos termos atuais. No que diz respeito ao regulamento anterior [...] a presente situação respeita-o em absoluto, pois o enquadramento é o mesmo do caso do tribunal, com a vantagem de nesta situação existir uma relação da Câmara Municipal com a instituição sediada em Gaia e, no caso do tribunal, a Câmara Municipal não tem competência própria, por isso vem para ratificação, porque a obra está pronta, porque no âmbito de uma avaliação interna de procedimento, pareceu-lhe que valeria a pena que casos como este e o do tribunal, fossem presentes a reunião do executivo, de forma a evitar que apareçam na comunicação social como se se tratassem de situações escondidas”.

Concluiu o vereador da oposição Dr. José Joaquim Cancela Moura que *“independentemente da bondade das explicações e esclarecimentos, está-se a falar de um estabelecimento de ensino particular e cooperativo que visa o lucro e não pode ser equiparado a uma IPSS ou cooperação (sic) de bombeiros. [...] pode abrir um precedente grave para que se gaste dinheiros públicos em entidades desta natureza”.*

Do exposto resulta que o Presidente da Câmara Municipal, apesar de defender que o enquadramento dos apoios concedidos, sob a forma de execução de obras por administração direta, é idêntico nos casos do colégio e no do tribunal, só vê necessidade da celebração de protocolo, por questões de transparência, no caso do tribunal. Há aqui uma nítida contradição de argumentos. Há também uma desvalorização consciente dos procedimentos constantes dos regulamentos aprovados pelo município, e que visam diminuir os riscos detetados na atribuição de benefícios, conforme expressamente referido no preâmbulo do regulamento de 2013 e implícito nos seguintes.

Sobre os restantes fundamentos invocados pelo Presidente para esclarecer as dúvidas do vereador, importa salientar o seguinte:

- ✓ O Colégio “X” é um estabelecimento de ensino privado, sob a tutela da diocese do Porto, subordinado ao regime do ensino particular e cooperativo²²;

²² O atual Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 152/2013, 04.11.

- ✓ O estabelecimento não está incluído na lista das IPSS que consta da base de dados da Segurança Social²³;
- ✓ Consultado o regulamento interno do Colégio “X”, aprovado em 2015, verifica-se que o art.º 17.º estabelece que fazem parte do respetivo conselho consultivo *“uma individualidade em representação da Câmara Municipal de Gaia”* (n.º 1/c)) sendo dirigido convite, entre outros, *“ao Presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia”* (n.º 3/b) -i)). Tal circunstância, por si só, exigia um cuidado acrescido na fundamentação e justificação da atribuição do apoio, no respeito pelos princípios da isenção, da imparcialidade, da igualdade, da prossecução do interesse público, aqui reiteradamente referidos e a que a atividade da Administração Pública está subordinada²⁴;
- ✓ Dos dados publicados pela Direção-Geral de Educação, verifica-se que o Colégio “X” só teve contratos de associação com o Ministério da Educação nos anos letivos de 2008/2009 a 2010/2011²⁵, ao contrário do que resulta da afirmação do Presidente da Câmara;
- ✓ O Presidente da Câmara aduziu, ainda, que a obra em causa foi autorizada pelo responsável depois de ele próprio ter concordado totalmente. E, também, que *“respeita o regulamento municipal que é um regulamento que ainda não estava em vigor nos termos atuais”*. Acrescenta *“No que diz respeito ao regulamento anterior [...] a presente situação respeita-o em absoluto”*. Ora, estes argumentos não colhem, visto que, tanto o regulamento de 2013, como o de 2018, exigiam o preenchimento de requisitos e condições, supra explanados, que não foram cumpridos. Por outro lado, resulta da conjugação dos artigos 33.º/1-o) e 34.º/1 do RJAL que a autorização do apoio ao colégio dependia de deliberação da Câmara Municipal, não sendo matéria delegável no respetivo Presidente, não podendo este *“ter concordado totalmente”* visto não ter competência para o efeito.

Apesar do que antecede, o despacho do Vice-Presidente foi ratificado por deliberação da Câmara Municipal, na reunião de 05.02.2018, conforme a certidão emitida pela Diretora do Departamento

²³http://www.seg-social.pt/documents/10152/13140219/Listagem_ipss/8371faa4-dea5-4c03-a47f-3446f1f4c6c3

²⁴ Foram também consultados os regulamentos internos dos outros dois estabelecimentos de ensino, mencionados pelo Presidente da CMVNG (Colégio “Y” e Escola Profissional “Z”), não se encontrando qualquer referência à autarquia na composição dos órgãos respetivos.

²⁵ https://www.dgae.mec.pt/?wpfb_dl=21273.

de Administração Geral da CMVNG, junta aos autos²⁶. O Vice-Presidente participou na deliberação, tendo votado favoravelmente a ratificação do seu despacho ilegal por incompetência absoluta. Estamos perante uma situação de impedimento, nos termos do art.º 69.º/1-a) do CPA²⁷, que o devia ter afastado da votação, ao abrigo do art.º 55.º/6 do RJAL: *“Não podem estar presentes no momento da discussão nem da votação os membros do órgão que se encontrem ou se considerem impedidos.”* Cabia ao Presidente da Câmara a declaração do impedimento, nos termos do art.º 70.º/4 do CPA, o que não aconteceu. A sanção prevista no art.º 76.º do CPA para os atos em que tenham intervindo titulares de órgãos impedidos é a anulabilidade, nos termos gerais. No caso concreto, nenhum interessado invocou a anulabilidade.

Não obstante, o voto do Vice-Presidente não foi decisivo para a aprovação da ratificação, uma vez que não houve votos contra.

Com a ratificação ficou sanado o vício da incompetência do autor do despacho, nos termos e com os efeitos do art.º 164.º/3 e 5 do CPA²⁸.

Contudo, manteve-se o vício da falta de fundamentação do interesse público municipal das obras a apoiar. Com efeito, os mencionados relatórios de visita e de execução da obra não são suficientes para suprir essa lacuna. Desde logo, porque a fundamentação pressupõe a existência de informações técnicas prévias ao ato e, no caso em análise, o relatório de visita ao local para apreciação da situação e condições para execução da obra tem data posterior ao despacho (a visita foi realizada em 08.07.2016). Por outro lado, o próprio autor do relatório solicita informações sobre o enquadramento da intervenção no local, visto tratar-se da realização de trabalhos num estabelecimento de ensino particular e cooperativo, sujeita a procedimentos de formalização da colaboração prestada pelos serviços da Câmara²⁹.

²⁶ Fls. 67 a 75. **“Deliberação:** deliberado por maioria, por 9 votos a favor [...] e 2 abstenções [...], **ratificar o despacho do Sr. Vice-Presidente datado de 27.06.2016, relativo ao apoio executado por administração direta a favor do Seminário Menor do Sagrado Coração de Jesus – Colégio “X”, nos termos informados.”**

²⁷ Não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado, os titulares ou agentes de órgãos da Administração Pública quando, entre outros, *“nele tenham interesse, por si [...]”*.

²⁸ 164.º/3 *“Em caso de incompetência, o poder de ratificar o ato cabe ao órgão competente para a sua prática”* e 164.º/5 *“desde que não tenha havido alteração ao regime legal, a ratificação [...] retroage “os seus efeitos à data a que respeita, mas não prejudica a possibilidade de anulação dos efeitos lesivos produzidos durante [...]”*.

²⁹ Fls. 123.

Ainda a propósito da falta de fundamentação do eventual interesse municipal da obra apoiada, são relevantes as dúvidas suscitadas pelo vereador da oposição, na reunião da CM em que se deliberou a ratificação do despacho do Vice-Presidente, supra descritas.

Conclui-se do relatado nos dois pontos anteriores que o vício da falta de fundamentação do ato de concessão do apoio não foi corrigido, mantendo-se esta irregularidade financeira que decorre da inobservância quer das normas do regulamento camarário aplicável, referido no ponto IV, quer das normas legais previstas nos artigos 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, e 39.º/1 e 6 da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (LEO)³⁰, quer ainda do ponto 2.3.4.2.d) do POCAL³¹.

Também os princípios da isenção, da imparcialidade, da igualdade, da prossecução do interesse público a que a atividade da Administração Pública e Local está sujeita, aqui reiteradamente referidos, foram violados.

Em toda a legislação aplicável à despesa pública encontramos a máxima concretização do princípio da prossecução do interesse público, a plena realização do interesse da coletividade na obrigação da relação jurídica de despesa pública: o justo gasto público. E neste contexto, o legítimo “poder de gastar” do Estado não se basta em simplesmente gastar o dinheiro público, mas em **gastar bem**, de acordo com os princípios gerais da legalidade e da prossecução do interesse público, no sentido da concretização plena e efetiva do princípio da boa despesa pública, que assenta, ainda, na eficiência económica e na equidade. Todos esses princípios enformam os requisitos legais a que estão subordinadas as autorizações de despesa, designadamente os estabelecidos no art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.06: conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa), regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e classificação da despesa) e economia, eficiência e eficácia. Como se pode avaliar se a despesa é económica, eficiente e eficaz se não existir fundamentação para a mesma?

Sobre as conclusões da IGF, acolhidas pelo DIAP, relativamente ao regime da responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, aplicável por força da alteração introduzida pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28.12, ao art.º 61.º/2, da LOPTC, concorda-se, no

³⁰ A Lei n.º 91/2001, aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental e foi parcialmente revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, que manteve em vigor várias normas daquela, até 12.09.2018 (ver art.ºs 7.º e 8.º/2 da Lei n.º 151/2015).

³¹ Verificação da conformidade legal da despesa (prévia existência de lei que autorize a despesa) cabimento e adequada classificação da despesa; economia, eficiência e eficácia da despesa, cumprimento das regras quanto à competência para a autorização da despesa. Também no POCAL as despesas das autarquias locais só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso.

essencial, com os argumentos explanados na Informação n.º 324/2019 - NATDR³². De facto, com essa alteração, os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, à semelhança dos membros do Governo, só são responsáveis financeiramente, *“quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente”*, por força da remissão que o art.º 61.º/2 da LOPTC faz para o regime previsto nos n.ºs 1 e 3 do art.º 36.º do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro de 1933, que estabelece os termos e condições em que se verifica a responsabilidade civil e criminal desses dirigentes, bem como do art.º 80.º- A, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

Este regime é aplicável à responsabilidade financeira quer de natureza reintegratória quer sancionatória, ao abrigo dos artigos 61.º/2 e 67.º da LOPTC. No caso presente, de acordo com os elementos carreados no processo, verificam-se aquelas condições objetivas de punibilidade uma vez que, o Vice-Presidente da Câmara exarou o despacho a autorizar o apoio descrito, sem ter requerido *“a intervenção dos serviços da Câmara ou de terceiros para preparar, fundamentar, ou propor um sentido de decisão”* com o qual concordasse ou discordasse: tomou a decisão livremente, sem fundamentação nem justificação para a atribuição do apoio e sem ter competência para o efeito, tal como supra exposto.

Por último, os eleitos locais, onde se incluem os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios, nos termos do art.º 1/2) do respetivo Estatuto³³, no exercício das suas funções estão vinculados, entre outros princípios, ao abrigo do disposto no art.º 4.º *“a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”*, a *“salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia”* e a *“respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos”*. Ora, no caso presente, pelo menos o primeiro dos deveres foi claramente violado.

³² Fls. 178 a 187.

³³ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs: 97/89, de 15.12; 1/91, de 10.01; 11/91, de 17.05; 11/96, de 18.04; 127/97, de 11.12; 50/99, de 24.06; 86/2001, de 10.08; 22/2004, de 17.06; 52-A/2005, de 10.10; 53-F/2006, de 29.12, e 2/2020, de 31.03.

IV. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

As considerações de facto e de direito acima explanadas, evidenciam que o despacho do Vice-Presidente que autorizou as obras, nos termos supra descritos, configura um ato ilegal, por violação de várias disposições legais e regulamentares, designadamente, dos artigos 33.º/1-o) e 34.º/1, do RJAL, 18.º/2, do Decreto-Lei 197/99, e 4.º/2, 5.º e 16.º, do Regulamento de Atribuição de Benefícios em vigor à data dos factos. Em consequência, a despesa efetuada, num montante apurado de 18 424,70 euros, é uma despesa ilegal, por incumprimento dos requisitos estabelecidos, designadamente, nos artigos 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, 39.º/1 e 6 da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (LEO)³⁴ e, ainda, do ponto 2.3.4.2.d) do POCAL.

Verificou-se ainda a violação do regime estabelecido na Lei n.º 64/2013, que exige a publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, *lato sensu*, qualquer que seja a forma ou modalidade adotada. O apoio deveria ter sido publicitado até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte ao da sua concessão, nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 4.º e 9.º, da Lei.

A violação das referidas normas configura uma infração financeira, nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC, sendo eventualmente responsável o Vice-Presidente da Câmara. Das provas carreadas nos autos, resultantes das diligências realizadas pela IGF, não há evidência de que tenham sido ouvidas as “estações competentes” previamente à tomada de decisão, condição para o afastamento da responsabilidade financeira nos termos dos artigos 61.º/2, e 67.º da LOPTC.

A ratificação do despacho, por deliberação do executivo camarário, sanou exclusivamente a falta de competência do autor do despacho que autorizou o apoio, não sanou as outras ilegalidades, atrás referidas. Nesta conformidade, são também responsáveis financeiramente, eventualmente, os restantes elementos do executivo autárquico que votaram favoravelmente aquela ratificação, bem como os que se abstiveram.

³⁴ A Lei n.º 91/2001, aprovou a Lei de Enquadramento Orçamental e foi parcialmente revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09, que manteve em vigor várias normas daquela, até 12.09.2018 (ver art.ºs 7.º e 8.º/2 da Lei n.º 151/2015).

V. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório os vereadores Dr. José Joaquim Cancela de Moura e Dr. Duarte António Reis Besteiro, enviaram individualmente as suas alegações, com conteúdo idêntico. Os restantes nove membros do executivo camarário optaram por enviar uma resposta conjunta.

A. Alegações dos vereadores Dr. José Joaquim Cancela de Moura e Dr. Duarte António Reis Besteiro:

- a) Em síntese, os vereadores requereram ao Tribunal a **relevação da eventual responsabilidade financeira de ambos por considerarem estarem preenchidos os pressupostos estabelecidos no art.º 65.º/9, alíneas a) e c), da LOPTC**, alegando que não aprovaram a ratificação do despacho do Vice-Presidente da Câmara, tendo mesmo, na reunião da Câmara Municipal em que foi deliberada a ratificação³⁵, solicitado esclarecimentos ao Presidente da Câmara acerca da *“ilegalidade e da inconveniência que feriam tal ratificação”*, apresentando os argumentos e objeções que constam da ata dessa reunião. Questionaram, designadamente, a concessão do apoio ao colégio, por se tratar *“da atribuição de um benefício que teria de ser contratualizado de acordo com o regulamento municipal em vigor e que, tratando-se o Colégio de uma entidade privada, se poderia estar a abrir um precedente grave”*; pediram também esclarecimentos sobre a eventual celebração de um protocolo entre o município e o colégio, e uma justificação sobre *“a urgência da situação que terá motivado a aprovação de tal apoio por parte do Senhor Presidente da Câmara, sem prévia submissão ao órgão executivo, para deliberação, como o impõe o Regime Jurídico das Autarquias Locais”*³⁶.
- b) São ambos vereadores *“desde o início do atual mandato (2017/2021)”*, representantes de um partido da oposição, *“não tendo nunca assumido, nesse período, [...] quaisquer pelouros,*

³⁵ Ata n.º 3, de 05.02.2018, de cujo extrato os dois vereadores juntaram cópia. As questões foram colocadas na reunião pelo Vereador Dr. José Joaquim Cancela de Moura *“que usou da palavra em nome do grupo de Vereadores do Partido Social Democrata (PSD)”*. Questões essas que o Vereador Dr. Duarte António Reis Besteiro *“subscreveu e corroborou”* (alegações a fls. 51 do processo).

³⁶ Os vereadores referem expressamente o art.º 35.º/3 do regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, só *“Em circunstâncias excecionais, e no caso de, por motivo de urgência, não ser possível reunir extraordinariamente a Câmara Municipal, o presidente pode praticar quaisquer atos da competência desta, ficando os mesmos sujeitos a ratificação na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulabilidade”*. Ora, na situação em causa, o ato sujeito a ratificação, em 05.02.2018, não só havia sido praticado em 27.06.2016, como não foi manifestamente objeto de validação na reunião seguinte do executivo, como o seu autor não era o Presidente da Câmara, mas sim o Vice-Presidente, não tendo sido, assim, notoriamente, motivado por circunstâncias excecionais e urgentes.

poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata, pelo exercício de funções executivas naquele órgão autárquico”.

- c) Como vereadores da oposição não têm *“quaisquer poderes para questionar e ouvir os serviços responsáveis pela condução daquele (ou outro) procedimento administrativo, facto que, só por si, muito condiciona e dificulta o seu trabalho”.*
- d) Tiveram conhecimento da ordem de trabalhos da referida reunião, *“com muitas dezenas de pontos”*, com uma escassa antecedência de 48 horas. Entendem que é um período exíguo de tempo para análise de todos os pontos e respetiva documentação de suporte, e para a tomada de decisões de forma ponderada.

Conforme consta da Ata n.º 3, de 05.02.2018, da reunião da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, relativamente ao apoio executado por administração direta a favor do Seminário Menor do Sagrado Coração de Jesus – Colégio “X”, foi deliberado por maioria, por 9 votos a favor do PS e 2 abstenções do PPD/PSD.CDS/PP³⁷, ratificar o Despacho do Sr. Vice-Presidente datado de 27.06.2016.

Apesar da leitura da ata corroborar as alegações aqui reproduzidas, a eventual responsabilidade dos dois vereadores na deliberação só seria excluída se tivessem votado vencido e esses votos fossem registados como tal, conforme decorre do art.º 58.º do RJAL *“1 - Os membros do órgão podem fazer constar da ata o seu voto de vencido e as respetivas razões justificativas. 3 - O registo na ata do voto de vencido exclui o eleito da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação”.* Embora não tenham votado vencidos, ficou demonstrado que os dois vereadores não concordaram com a ratificação do despacho, tendo questionado a sua legalidade e oportunidade, atuação que poderá permitir considerar a relevação da sua eventual responsabilidade financeira, por estarem preenchidos os pressupostos dessa possibilidade estabelecidos no art.º 65.º/9 da LOPTC.

³⁷ As abstenções correspondem aos dois vereadores da oposição Drs. José Joaquim Cancela de Moura e Duarte António Reis Besteiro.

B. Alegações do Presidente e vereadores da Câmara Municipal que votaram a favor da ratificação do despacho³⁸:

Os respondentes produziram alegações extensas que, em síntese, se reconduzem essencialmente aos seguintes fundamentos:

- a) o relato não indica “de forma expressa e clara a violação de qualquer [...] *norma*” que consubstancie a infração financeira tipificada na alínea b) do n.º 1, do art.º 65.º da LOPTC, a qual, face à sua natureza remissiva, depende da prática de um ilícito previsto numa norma secundária concreta. Ora, concluem, não lhes pode ser imputada qualquer eventual responsabilidade financeira “*pela sua presença na reunião onde foi aprovada, por maioria, a deliberação de ratificação que concedeu um apoio não financeiro [...]*” uma vez que não é indicada a norma secundária violada.
- b) “*não existe qualquer norma legal ou regulamentar aplicável ao caso concreto que imponha ao ato de concessão do apoio um dever de fundamentação*” não se verificando então “*qualquer vício de falta de fundamentação*”.

Quanto à questão de, no relato, não ter sido indicada uma norma secundária concreta – no tocante à obrigatoriedade de fundamentação do despacho do Vice-Presidente que autorizou o apoio concedido ao colégio - nos exatos termos invocados nas alegações, reconhece-se alguma razão aos respondentes, uma vez que tal obrigatoriedade legal não foi muito desenvolvida, embora resulte claramente dos princípios que foram invocados ao longo do relato. Acresce que estando em causa uma despesa pública e sendo os respondentes gestores do dinheiro público, conhecem com certeza as regras e normas jurídicas aplicáveis. Ainda assim, passamos a desenvolver e aclarar esta questão nos pontos III.1 e III.2³⁹ deste relatório, para que não restem quaisquer dúvidas quanto às respetivas conclusões.

³⁸ Eduardo Vítor Rodrigues; Patrocínio Miguel Vieira de Azevedo; Maria Elisa Vieira da Silva Cidade Oliveira; José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar; Manuel António Correia Monteiro; Paula Cristina Martins Carvalhal e José Valentim Pinto Miranda (fls. 38/seguintes).

³⁹ Redação corrigida nos termos da Deliberação de Retificação do Relatório de Auditoria n.º 11/2020 – ARF – 2.ª Secção, aprovada em 11 de março de 2021.

Assim, remete-se para os pontos acima referidos a resposta a esta questão, em particular para o penúltimo parágrafo do ponto III.2⁴⁰, realçando que, configurando a concessão do apoio supra descrito, uma despesa pública, tal ato está sujeito, como tal, a todo o regime e disciplina da mesma. Por último, saliente-se, de novo, que os eleitos locais, onde se incluem os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios, nos termos do art.º 1/2) do respetivo Estatuto⁴¹, no exercício das suas funções estão vinculados, entre outros princípios, ao abrigo do disposto no art.º 4.º *“a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”*, a *“salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respetiva autarquia”* e a *“respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos”*. Ora, no caso presente, pelo menos o primeiro dos deveres foi claramente violado.

- c) sobre a natureza jurídica do Colégio “X” a quem foi concedido o apoio não financeiro *“instituição diocesana, detida pela Diocese do Porto, configurada como instituição de solidariedade social, com protocolo com o Ministério da Educação para os cursos profissionais com plano próprio e com a segurança social para as valências das crianças, não sendo, por isso, uma entidade particular/privada típica do setor privado lucrativo, mas uma entidade sem fins lucrativos ligada à Diocese”*. Sobre esta questão, remete-se para o enquadramento do Colégio “X”, explanado no ponto III.2⁴².

⁴⁰ Redação corrigida nos termos da Deliberação de Retificação do Relatório de Auditoria n.º 11/2020 – ARF – 2.ª Secção, aprovada em 11 de março de 2021.

⁴¹ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30.06, sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs: 97/89, de 15.12; 1/91, de 10.01; 11/91, de 17.05; 11/96, de 18.04; 127/97, de 11.12; 50/99, de 24.06; 86/2001, de 10.08; 22/2004, de 17.06; 52-A/2005, de 10.10; 53-F/2006, de 29.12, e 2/2020, de 31.03.

⁴² Redação corrigida nos termos da Deliberação de Retificação do Relatório de Auditoria n.º 11/2020 – ARF – 2.ª Secção, aprovada em 11 de março de 2021.

VI. CONCLUSÕES

1. Os factos denunciados e aqui analisados foram submetidos à apreciação da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e do Ministério Público – DIAP - 12.ª secção do Porto, no âmbito das suas jurisdições próprias. Este último remeteu, ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, certidão integral do processo de inquérito n.º 5484/17.5T9VNG, *“para efeitos de eventual responsabilidade financeira, sancionatória e/ou reintegratória do Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia”*;
2. Com relevância para o âmbito das competências do Tribunal de Contas, destaca-se a concessão ao Colégio “X” de um apoio em espécie, traduzido em obras por administração direta, executadas nesse colégio com os recursos humanos e materiais da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (CMVNG), autorizado por despacho do Vice-Presidente da Câmara, que não tinha competência para o efeito, conforme resulta da conjugação dos artigos 33.º/1-o) e 34.º/1 do RJAL, e, ainda, do art.º 18.º/2, do Decreto-Lei n.º 197/99. A despesa realizada, no montante de 18.424,70 €, foi efetuada sem qualquer fundamentação quanto ao interesse municipal do apoio concedido. Também não foram respeitados os procedimentos estabelecidos pela Câmara Municipal, por via regulamentar, para este tipo de apoios;
3. Em reunião da Câmara Municipal, realizada em 05.02.2018, o despacho do Vice-Presidente foi submetido a ratificação, praticamente um ano e meio depois de ter sido exarado, na sequência do inquérito efetuado pela Inspeção-Geral de Finanças;
4. Nessa reunião, dois vereadores suscitaram dúvidas sobre o enquadramento legal do apoio concedido bem como sobre a oportunidade da ratificação, tendo-se absterido na votação;
5. Foi deliberado, por maioria, a aprovação da ratificação do despacho mencionado, com a consequente sanção do vício da incompetência do autor nos termos do art.º 164.º do CPA, contudo, mantiveram-se as restantes ilegalidades;
6. No exercício das suas funções os eleitos locais, entre outros deveres estabelecidos no respetivo Estatuto, devem observar *“escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem”*, o que não se verificou no caso concreto. Independentemente da bondade das razões subjacentes à concessão do apoio,

invocadas pelos membros da Câmara Municipal, esse ato não podia fundar-se num mero poder discricionário, incumprindo o enquadramento legal e regulamentar aplicável à situação concreta;

7. Em face das alegações produzidas em contraditório pelos membros do executivo que votaram favoravelmente a deliberação de ratificação, sobre alguns pontos do relato, os mesmos foram clarificados e desenvolvidos mantendo-se, no entanto, no essencial, as considerações de facto e de direito conforme resulta deste relatório.

VII. EMOLUMENTOS

Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pelo Município de Vila Nova de Gaia no valor de 7 063,20 Euros, conforme ficha em anexo.

VIII. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do n.º 1, do art.º 122.º do RTC, foi remetido ao Ministério Público o projeto de relatório para emissão de parecer. O referido parecer foi emitido em 03.11.2020, ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC.

IX. DECISÃO

Os juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, bem como o mapa das infrações financeiras que dele faz parte integrante.
2. Tendo em conta a conclusão 4 e o facto de se encontrarem reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, relevar a eventual responsabilidade financeira imputada aos responsáveis que se abstiveram, Drs. José Joaquim Cancela de Moura e Duarte António Reis Besteiro, nos termos descritos no capítulo VI deste relatório.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia em 7 063,20 Euros, ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - 4.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 4.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia;
 - 4.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
5. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 29.º da LOPTC.
6. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas 12 novembro de 2020

A Juíza Conselheira, relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Leal Furtado)



QUADRO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS⁴³

Item	Facto	Normas violadas	Responsáveis	Responsabilidade Financeira Sancionatória
III.1	Despacho do Vice-Presidente da CMVNG que autorizou a execução de obras no Colégio "X", com utilização de recursos materiais e humanos camarários, sem competência para o efeito, e sem fundamentação prévia quanto ao interesse municipal das obras. As obras executadas representaram uma despesa de 18 424,70 euros. O apoio concedido não foi publicitado, nem as suas condições e requisitos foram contratualizadas entre as partes.	Artigos 33.º/1-o) e 34.º/1, do RJAL; art.º 18.º/2, do DL n.º 197/99; artigos 4.º/2, 5.º e 16.º do Regulamento de Atribuição de Benefícios Públicos de 2013; artigos 21.º, 22.º do DL n.º 155/92, de 28.07; art.º 39.º/1 e 6 da Lei n.º 91/2001, de 20.08 e ponto 2.3.4.2.d) do POCAL; artigos 2.º, 3.º, 4.º e 9.º da Lei n.º 64/2013, de 27.08; art.º 1.º/2, do Estatuto do Eleito Local.	Eng.º Patrocínio Miguel Vieira de Azevedo (Vice-Presidente da Câmara)	Art.º 65.º/1-b), da LOPTC
III.2	Deliberação de ratificação do despacho do Vice-Presidente, por maioria dos votos, com duas abstenções, que sanou o ato quanto à incompetência, tendo-se mantido as restantes ilegalidades referidas no ponto anterior.	Idem, exceto o art.º 34.º/1, do RJAL	Prof. Dr. Eduardo Vítor Rodrigues (Presidente da CMVNG); Eng.º Patrocínio Miguel Vieira de Azevedo (Vice-Presidente); Vereadores: Dra. Maria Elisa Vieira da Silva Cidade Oliveira; Dr. José Guilherme Saraiva de Oliveira Aguiar; Dr. Manuel António Correia Monteiro; Eng.ª Paula Cristina Martins Carvalhal; Arq. José Valentim Pinto Miranda; Dr. Elísio Ferreira Pinto; Dra. Marina Raquel Lopes Mendes Ascensão.	Art.º 65.º/1-b), da LOPTC

⁴³ Redação corrigida nos termos da Deliberação de Retificação do Relatório de Auditoria n.º 11/2020 – ARF – 2.ª Secção, aprovada em 11 de março de 2021.