

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 3/2022 – ARF

2.ª Secção

Entidade Fiscalizada :

Município de Murça



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 10/2021 – ARF

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

Irregularidades no âmbito das aquisições de bens e serviços

Atribuição de apoios financeiros pelo município a entidade privada em que participa, em incumprimento do RJAEL

Município avalista de conta bancária da entidade privada



ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I INTRODUÇÃO	7
II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III DOS FACTOS.....	12
III.1. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	12
III.2. ESCOLA PROFISSIONAL MARQUÊS DE VALLE FLOR.....	13
IV DO DIREITO	18
IV.1. AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	18
IV.2. ESCOLA PROFISSIONAL DE MURÇA/ ESCOLA PROFISSIONAL MARQUÊS VALLE FLÔR.....	19
V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	26
VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	29
VI.1 ALEGAÇÕES CONJUNTAS.....	29
VI.1.1. <i>Análise das alegações conjuntas</i>	32
VI.2 ALEGAÇÕES DE ANA PAULA RODRIGUES DA CRUZ	33
VI.2.1. <i>análise das alegações</i>	33
VI.3. ALEGAÇÕES DE RAUL ANTÓNIO RIBEIRO LUIS.....	34
VI.3.1. <i>Análise das alegações</i>	34
VI.4. ALEGAÇÕES DE JOÃO LUIS TEIXEIRA FERNANDES	35
VI.4.1. <i>Análise das alegações</i>	36
VII CONCLUSÕES	36
VIII RECOMENDAÇÃO	39
IX EMOLUMENTOS.....	39
X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	40
XI DECISÃO.....	40
MAPA DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	42

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Técnica Verificadora Assessora

I INTRODUÇÃO

1. Na sequência do relato de auditoria elaborado ao abrigo dos artigos 2º/1-c), 5º/1-e) e 55º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e do artigo 129º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)², e analisadas as respostas dos auditados em sede do contraditório, procede-se ao presente relatório, em cumprimento do art.º 121.º/5, do RTC.
2. Em cumprimento do art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI deste relatório.

II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Através do despacho exarado na Informação n.º 234/2020-NATDR, de 04.12³, no Processo n.º 129/2020 – PEQD, a Exma. Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, determinou a abertura de uma auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras (ARF), acolhendo o proposto nessa Informação.
5. O executivo da Câmara Municipal de Murça, eleito em 2017, remeteu ao Tribunal de Contas, em 13.08.2018, um relatório de auditoria elaborado por uma entidade externa, por si contratada, que teve por objeto a *“avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município de Murça”*, doravante designado por RAEF⁴.

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 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; e 42/2016, de 28.12.

² Regulamento n.º 112/2018, de 24.01, publicado no DR, II série, de 15.02.

³ Fls. 1730 e seguintes do PEQD (Vol. V).

⁴ Ofício da Câmara Municipal registado no TdC com o n.º 14223/2018, acompanhado de deliberação da Assembleia Municipal de Murça, de proposta do grupo parlamentar do PSD de Murça e de certidão de deliberação da reunião da Câmara e, em anexo, o relatório de auditoria mencionado (Fls. 6-57 do PEQD (Vol. I)).

6. O RAEF foi, também, enviado à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e ao Ministério Público (MP). A remessa do documento às entidades mencionadas foi deliberada, por maioria, em reunião ordinária da Assembleia Municipal, de 30.06.2018.⁵
7. Em março de 2020, a Diretoria do Norte da Polícia Judiciária, solicitou ao Tribunal “*o envio de cópia de todas as decisões proferidas no âmbito do processo (eventual) de fiscalização resultante da denúncia em apreço*”. Este pedido deu origem ao PEQD n.º 129/2020, que correu termos no âmbito da competência do NATDR.⁶
8. O mencionado RAEF, reporta-se aos exercícios de 2015 e 2016 e penúltimo trimestre de 2017, e teve por objetivo a avaliação organizativa e financeira acima referida, bem como os passivos verificáveis no final daquele trimestre. Foram adotados, entre outros, os seguintes procedimentos:
 - i) Análise do Relatório e Contas dos últimos 2 anos (2015-2016);
 - ii) Análise dos balancetes de 2017 (orçamentais e patrimoniais);
 - iii) Análise dos pressupostos subjacentes à elaboração do orçamento inicial de 2018;
 - iv) Análise do grau de execução do orçamento nos últimos 2 anos (orçamento inicial corrigido *versus* execução real);
 - v) Verificação da Norma de Controlo interno aprovada e das Normas internas existentes relativas a procedimentos de controlo interno instituídos no Município;
 - vi) Levantamento dos principais procedimentos nas áreas consideradas relevantes na atividade do Município;
 - vii) Análise dos protocolos assinados, em 2016 e 2017, com: juntas de freguesia, entidades sem fins lucrativos, entidades do setor privado e outras entidades relevantes;
 - viii) Análise da resposta dos advogados que acompanham o Município nos processos litigiosos em aberto a 31.12.2016 e atualização para dezembro de 2017;
 - ix) Análise da dívida de terceiros ao Município e respetivas provisões reconhecidas nas Demonstrações Financeiras e sua evolução nos últimos 2 anos;

⁵ Conforme o ofício do Município de Murça, entrado no TdC em 21.08.2018 (fls. 6, Vol. I – PEQD).

⁶ O pedido de informação enviado pela PJ ao Tribunal, consta do mail de 27.03.2020, registado pela Secretaria do Tribunal com o n.º PIED 4856/2020 (fls. 1, Vol. I - PEQD). Na sequência deste pedido, a auditora-coordenadora do DA IX, determinou a constituição de um PEQD a remeter ao NATDR, nos termos constantes do mail de 07.04.2020 (fls. 5, Vol. I - PEQD).

- x) Análise da dívida a terceiros e sua evolução nos últimos 2 anos;
 - xi) Confirmação dos dados constantes no mapa de responsabilidades do Banco de Portugal e na Base de Dados de Contas.
9. De acordo com as observações constantes do RAEF, sintetizadas no respetivo sumário executivo, e com relevância para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, foram efetuadas diversas despesas, no período auditado, no montante de *“363 milhares de euros, das quais 246 milhares de euros foram reconhecidos no balanço reportado a 31/12/2017”, “cuja maioria não apresenta o devido tratamento em sede de despesa pública”*. Os auditores concluíram que *“atendendo à natureza das situações, afigura-se que os anteriores responsáveis davam autorizações informais aos fornecedores para a realização da despesa pública, sem garantir o cumprimento da legislação aplicável”*. Para além destes montantes, *“ficaram por refletir no balanço 117 milhares de euros de responsabilidades da Câmara”*.⁷
10. Uma das condicionantes à análise dos dados constantes do RAEF, foi referida pelo NATDR a título de nota prévia, na Informação n.º 108/20-NATDR (fls. 62, Vol. I – PEQD): *“as situações que poderão constituir ilícitos financeiros são apresentados de forma muito resumida (...), raramente são identificadas as normas violadas, não são identificados os responsáveis/decisores envolvidos, nem foi enviada a correspondente documentação de suporte”*. Neste contexto, para preenchimento dessas lacunas, solicitou esclarecimentos e documentos de suporte ao Município de Murça, de forma detalhada e exaustiva, bem como o preenchimento de quadros, informando:⁸
- a) Relativamente a cada uma das despesas elencadas nos quadros do RAEF a fls. 18 e 19⁹: a identificação do procedimento de despesa pública que não foi observado; a requisição externa (n.º, data, valor); a autorização da despesa (data, identificação nominal do responsável); o cabimento e o compromisso (respetivos n.ºs, datas e valores); a

⁷ As conclusões do RAEF, foram contestadas por uma vereadora em regime de permanência, Ana Paula Rodrigues da Cruz, nos termos expostos na ata n.º 10/2018, de 25.05, da reunião ordinária da Câmara Municipal. Em síntese, em nome dos vereadores eleitos do seu partido, a vereadora afirma: *“(...) não foram identificadas despesas já realizadas, em situação irregular no montante de 363 milhares de euros, como afirmam no relatório de conclusões factuais, mas sim foram identificadas despesas já realizadas em situação irregular no montante de 117 243,48 euros. (...) os vereadores eleitos pelo partido socialista declaram que tomam conhecimento e reconhecem a dívida identificada nos passivos omissos no montante de 117 243,48 euros(....)”* (cfr. fls. 8-9, Vol. I-PEQD).

⁸ Ofícios n.ºs 14751/2020, de 22.05.2020 e 21843/2020, de 17.07.2020 (fls. 72/ss – Vol. I – PEQD).

⁹ No quadro 18 as despesas ascendem a € 90 459,73; no quadro 19 as despesas ascendem a € 272 897,68.

informação de fundos disponíveis (n.º e data); a data do fornecimento do bem/serviço; a fatura (n.º, data, valor, entidade, objeto); identificação da data do reconhecimento patrimonial da obrigação e do pagamento. Para além dos documentos de suporte destes elementos foram solicitadas as respetivas contas correntes.

- b) Sobre a situação relatada a fls. 29 do RAEF, relativa a “cinco ajustes diretos com convite a uma entidade, o adjudicatário “A”., embora se trate do mesmo CPV: serviços de arquitetura, engenharia e planeamento”: identificação de cada uma das adjudicações (objeto do contrato, identificação nominal dos responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento, data e valor sem IVA da adjudicação, datas do cabimento e compromisso, ordens de pagamento, com os respetivos n.ºs, datas e valores) e remessa de fotocópias das principais peças processuais relativamente a cada ajuste direto. Por último, questionou-se o Município sobre a razão pela qual não foi adotado um só procedimento tendo em conta que todas as “contratações apresentam o mesmo CPV e que *todas as adjudicações foram feitas em maio de 2017*”¹⁰.
- c) O mesmo tipo de esclarecimentos e documentos de suporte, referidos na alínea anterior, foram solicitados relativamente a situações identificadas a fls. 30 do RAEF: duas empreitadas adjudicadas à empresa “B.”, efetuadas no exercício de 2013, com o mesmo CPV e celebradas num “*curto espaço de tempo entre si (uma foi celebrada em 06.06.2013 e outra em 10.07.2013)*”; ausência de cabimentação prévia no procedimento realizado com o adjudicatário “C” (o procedimento teve início em 03.05.2016 e o cabimento tem data de 05.05.2016).
- d) Ainda a fls. 30 do RAEF, a propósito de despesas com seguros é referido que “*não existem procedimentos de contratação pública efetuados recentemente. Ou seja, estes custos estão a ser suportados ao abrigo de procedimentos de contratação efetuados em 2012*”. Para esclarecimento, foi pedida a identificação de todos os pagamentos efetuados por conta de

¹⁰ CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos) constitui um sistema de classificação único para os contratos públicos, visando normalizar os termos utilizados pelas autoridades e entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos. A utilização do CPV é obrigatória na União Europeia desde 1 de fevereiro de 2006.

“cada um dos *contratos que tiveram execução nos exercícios de 2015, 2016 e 2017*” e a remessa de fotocópia das respetivas principais peças processuais.

- e) Relativamente às verbas atribuídas e pagas à Escola Profissional Valle Flor, nos anos de 2015 a 2017, requereu-se a remessa da deliberação e/ou instrumento jurídico justificativo da atribuição das verbas, os montantes atribuídos e pagos pelo Município, a identificação nominal do responsável pela autorização do pagamento; o fundamento legal para a atribuição de eventuais verbas identificadas como subsídios.
- f) Sobre os montantes relativos ao passivo, relatados a fls. 36 e 37 do RAEF, respetivamente de € 246 000,00 (reconhecido em 31.12.2017) e de € 117 000,00 (que ficou por reconhecer na mesma data) solicitou-se a identificação de cada uma das obrigações envolvidas (...).
- a) Por último, requereu-se a indicação *“para cada uma das recomendações expressas no capítulo X do RA, Inventário Sumário das situações detetadas, as medidas adotadas, acompanhadas dos respetivos documentos comprovativos, tendentes a confirmar o acatamento das recomendações formuladas.”*

11. Da análise dos esclarecimentos e documentos enviados pelo Município¹¹, o NATDR concluiu, nos termos explanados na respetiva Informação n.º 234/2020, que assumem relevância em matéria de legalidade financeira, sendo suscetíveis de configurar eventuais responsabilidades financeiras, situações relativas a várias *“aquisições de bens e serviços”, “transferências a favor da Escola Profissional Marquês Valle Flôr”* e, ainda, *“despesas com juros de fiança”* a favor da mesma escola. Estas situações constituem e delimitam o objeto desta ARF.

¹¹ Os documentos e esclarecimentos enviados constituem a maior parte dos cinco volumes do PEQD, com um número total de 1754 folhas.

III DOS FACTOS

III.1. Aquisições de bens e serviços

12. Os documentos de suporte das despesas com aquisições de bens e serviços, remetidos pelo Município e analisados pelo NATDR, nos termos da Informação supra identificada, constituem a maior parte dos cinco volumes do PEQD. Dizem respeito a um vasto número de despesas, algumas delas relativas a valores irrisórios (ex. 9€, 25€, 40€, etc.). (vd. quadro inserido no anexo II).
13. Apesar das situações identificadas configurarem eventualmente ilícitos financeiros, decorrentes da violação generalizada de normas aplicáveis à realização de despesas públicas, designadamente, por se verificar, ausência de requisições ou propostas, ausência de cabimento prévio, a maioria das despesas não foi objeto de compromissos, etc., não há informação sobre grande parte das datas de fornecimento dos bens ou serviços e, sobretudo, não é possível identificar os responsáveis pelas autorizações de despesa nem de pagamento, o que constitui uma condicionante incontornável ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, objeto deste tipo de auditoria.
14. Note-se o que foi salientado pelo NATDR, sobre a matéria, “(...) a factualidade apurada não permite aferir da data em que ocorreram as prestações de serviços ou fornecimento dos bens, e essa informação não foi, também, facultada pelo MM [Município de Murça], sendo que esta situação em nada abona a favor do controlo interno implementado nesta área”.
15. A falta dos mencionados dados sobre as aquisições de bens e serviços demonstram, por um lado, uma total ausência de controlo interno e, por outro, falta de rigor e excesso de informalidade, e, também, a preterição de procedimentos legais, situação que contraria os princípios da legalidade e regularidade financeiras a que as despesas públicas estão subordinadas. Neste contexto, estamos perante uma área de risco, a ser eventualmente considerada numa ação de controlo específica, à atividade financeira do Município de Murça, a realizar no futuro.

III.2 Escola Profissional Marquês de Valle Flor

16. Uma das situações eventualmente irregulares, identificada a fls. 39 do RAEF, diz respeito à transferência de verbas do Município para a EPMVF, em desconformidade legal com o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAE), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08.¹²
17. Resulta dos autos que a Inspeção-Geral de Finanças fez uma auditoria às contas da Escola, incidindo sobre o período 2009-2014¹³, tendo concluído que, aquelas transferências, registadas nas demonstrações financeiras na rubrica “*subsídios à exploração*”, não tinham enquadramento no regime jurídico mencionado, devendo a autarquia promover a alteração dos estatutos da escola, para ultrapassar a desconformidade legal. O relatório foi comunicado ao Secretário de Estado das Autarquias Locais (SEAL), através da Informação n.º 2016/813 da IGF.
18. O Gabinete do SEAL, ao abrigo do art.º 4.º da Lei da Tutela Administrativa, solicitou ao Município esclarecimentos sobre a situação descrita, através de ofício datado de 21.03.2018.¹⁴
19. Em resposta¹⁵, o Município informou que, as transferências financeiras efetuadas entre 2009 e 2017, se destinaram a suportar despesas com encargos do pessoal em funções na “*Residência de Estudantes*”, e com juros referentes a fiança de garantia em nome da Escola. A gestão financeira e administrativa da residência foi assumida pela Escola Profissional nos termos de um protocolo celebrado com o Município, em 04.10.2011. Todas as transferências foram precedidas de aprovação por deliberação da Câmara Municipal.

¹² Sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25.08, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 114/2017, de 29.12, 71/2018, de 31.12 e 2/2020, 31.03.

¹³ De acordo com a informação da IGF, a escola profissional registou na sua contabilidade rendimentos que classificou como “*subsídios à exploração*” provenientes maioritariamente de fundos comunitários, mas também do município de Murça, ainda que em montantes residuais (entre 2009 e 2014, variam entre os 0% e os 3% das receitas da empresa). A inscrição na conta “*subsídios de exploração*” dos valores provenientes da entidade participante, Município de Murça, não está conforme com as regras do RJAE (fls. 1566, Vol. V – PEQD).

¹⁴ Ofício com a Ref.ª n.º 533/2018, Ent.: 107/2018, Proc. n.º 36/2018 (fls. 1563, Vol. V – PEQD).

¹⁵ Ofício de 09.04.2018 (fls. 1567/ss, Vol. V-PEQD).

20. Aquele protocolo substituiu um anterior, celebrado em 08.05.2006, entre a Câmara Municipal de Murça e o Ministério da Educação, tendo por objeto a cedência e gestão das instalações da “Residência de Estudantes”¹⁶.
21. No âmbito dos esclarecimentos prestados em sede do PEQD, sobre a mesma matéria, o Município informou que, em 2018 e 2019, não foram efetuadas transferências para a Escola. Os valores transferidos constam do quadro infra:

Transferências financeiras a favor da D			
Ano	Encargos com o pessoal ao serviço da residência de estudantes de Murça	Juros de fiança	Total
2009	2.100,00	11.900,00	14.00,00
2010	8.400,00	13.100,00	21.500,00
2011	9.800,00	22.500,00	32.300,00
2012	28.395,75	11.895,60	40.291,35
2013	35.696,09	6.634,97	42.331,06
2014	32.000,00	2.000,00	34.000,00
2015	33.000,00	29.800,00	62.800,00
2016	40.636,00	5.364,00	46.000,00
2017	38.142,85	3.000,00	41.142,85
2018	0,00	0,00	0,00
2019	0,00	0,00	0,00
TOTAL	228.170,69	106.194,57	334.365,26

22. Em 14.06.2019, foi aprovada por maioria, em reunião da Câmara Municipal, a proposta de constituição de uma empresa local “Escola Profissional Marquês de Valle Flor, E.M., Lda.”, atribuindo ao Município o direito de indicação do gerente único da empresa, assumindo uma posição privilegiada face ao outro sócio (Santa Casa da Misericórdia). Foi também proposto um plano de viabilidade da empresa, a submeter à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, após aprovação da Assembleia Municipal.¹⁷

¹⁶ Cf. fls. 1639/ss, Vol. V – PEQD.

¹⁷ Ata n.º 12/2019, de 12.06 – apresentada a proposta de constituição da empresa municipal local “D”. Lda (proposta GAP 29/2019). Aprovada por maioria, com os votos contra dos vereadores do PS. Na sua intervenção, o presidente da CM, Dr. Mário Artur Correia Lopes, afirmou que a proposta permite resolver uma irregularidade, existente desde a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012. Foi também aprovado o plano de viabilidade da escola, “a apresentar para fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos obrigatórios determinados pelo artigo

23. Os documentos enviados, em 05.11.2019, ao TdC, deram origem ao processo de visto n.º 3563/2019, nos termos do qual foi apurado, conforme plasmado nos autos: “ i) *O executivo que tomou posse em 2017, deu início aos “procedimentos necessários à transformação que se pretende, por vontade unânime dos seus sócios, modificação que se limita, simplesmente, a atribuir ao Município o direito de indicação e exoneração/substituição do gerente único da empresa, pela simples alteração dos estatutos na parte que a isso diz respeito (artigos 9.º e 10.º), bem como, da adaptação da designação da empresa, em conformidade com a sua natureza, mantendo-se em tudo o mais a situação existente, designadamente a repartição de responsabilidade em 50%, por cada um dos sócios; ii) Através da deliberação de 18 de dezembro de 2018, a Assembleia Geral da EPMVF autorizou a mesa administrativa a alterar os estatutos da Escola de forma a conceder ao MM uma influência dominante na Sociedade, que seria transformada em empresa municipal; iii) Em 23 de maio de 2019, o mesmo órgão deliberou a “atribuição de um direito especial ao sócio Município de Murça, nos termos previstos no artigo 24.º do Código das Sociedades Comerciais, conferindo-lhe uma situação privilegiada, designadamente, a indicação do gerente único da empresa e aprovação subsequente dos Estatutos alterados da sociedade.”*
24. Nos termos da decisão proferida em 04.11.2020, naquele processo de visto, em síntese “(...) não foi remetido a este Tribunal o instrumento que deveria ser submetido a fiscalização prévia, por não se estar perante minuta do contrato de constituição da empresa local (ou de alteração deste) ou de aquisição de participação social – e sendo certo que, ainda que o mesmo tivesse sido enviado, não se vislumbra como poderia pretender-se obter decisão favorável perante a evidência da verificação, pelo menos, de uma das condições negativas previstas no artigo 62.º, n.º1 (a da sua alínea d)), do RJAEL”. Estabelece a alínea citada que, a verificação de resultados líquidos negativos, nos últimos três anos, impõe obrigatoriamente uma deliberação de dissolução da empresa local. Ora, como foi apurado no processo de visto, “A referenciada «Escola Profissional do Marquês de Valle Flôr, Lda» apresenta resultados líquidos negativos nos últimos três anos, concreta e sucessivamente: -37.025,65 € (2017), -25.169,97 (2018) e - 36.931,31 € (2019)”

23.º da Lei n.º 50/2012”. A proposta foi submetida e aprovada pela Assembleia Municipal, em reunião de 27.06.2019.

25. Consta ainda do PEQD que, em 24.05.2000, foi celebrado um contrato de abertura de crédito em conta-corrente de utilização simples, entre a EPMVF, LDA, e a “D”, como partes contratantes e, como avalistas, a Câmara Municipal de Murça e a Santa Casa da Misericórdia de Murça. Foi acordado um crédito até vinte e cinco milhões de escudos (montante equivalente a €124.699,48) por um prazo de 12 meses, automaticamente renovado por períodos iguais e sucessivos, exceto denúncia por parte de um dos contratantes. (cláusulas 5 e 6).
26. Para garantia do crédito concedido, foi subscrita uma livrança em branco, pela Escola, avalizada pelos avalistas citados (cláusula 23).
27. As condições contratuais foram alteradas e atualizadas, sucessivamente, em 27.03.2003, 02.04.2012 e 08.01.2020, sempre com o acordo dos avalistas¹⁸.
28. A despesa identificada como “*juros de fiança*”, no quadro inserido acima, no parágrafo 21, diz respeito às obrigações decorrentes do contrato de crédito. Entre 2009 e 2017 foram transferidas, a esse título, verbas no montante total de € 106.194,57.
29. Sobre a situação atual da relação Município/Escola Profissional, nas vertentes jurídica e financeira, apurou-se no âmbito desta ARF, a partir dos esclarecimentos solicitados¹⁹. e prestados²⁰, que:
- i) Na sequência da decisão “*Termos em que se decide que a deliberação em apreço não está sujeita a visto prévio*” proferida no Processo de Visto n.º 3563/2019, em 04.11.2020, foi iniciado o processo de registo comercial das deliberações estatutárias e de gestão que aprovaram a constituição da empresa municipal, assumindo o Município uma situação privilegiada na gestão da escola. Devido à falta de recursos decorrentes da situação de pandemia, o processo sofreu vicissitudes várias, encontrando-se atualmente a aguardar decisão na Conservatória do Registo Comercial do Porto;
 - ii) É entendimento do autarca que a EPM se encontra a “*funcionar e a exercer a sua atividade pedagógica em prol do concelho e da região, respeitando o regime estabelecido na Lei n.º*

¹⁸ Cf. Fls. 1669/ss, Vol. V, PEQD.

¹⁹ Emails de 26.10.2021 e de 18.11.2021.

²⁰ Emails de 04.11.2021 e de 23.11.2021, acompanhados de vários documentos comprovativos dos atos praticados.

50/2012, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 69/2015, uma vez que os novos estatutos aprovados estão conformes com esse regime”.

- iii) Em 2018 e 2019 não foram efetuadas transferências financeiras para a EPM;
- iv) Em 2020 foram atribuídos dois apoios financeiros nos montantes de € 40 000,00 e € 10 000,00, respetivamente, para *“salvaguardar a tesouraria da escola”*, tendo por finalidade, em concreto, o pagamento de salários do pessoal e de subsídios dos alunos²¹.
- v) Em 2021 foi atribuído um apoio financeiro de € 25 000,00, *“sob a forma de adiantamento por conta dos fundos POCH em dívida pelo Estado Português desde o ano de 2019”*, também com a finalidade de salvaguardar a tesouraria da escola²².

30. A situação financeira e jurídica da EPM/EPMVF é, desde 2013, um tema recorrentemente abordado nas reuniões da Câmara Municipal, conforme resulta da leitura transversal das respetivas atas. Uma das questões levantadas por alguns vereadores, é a ausência de informação sobre a aplicação das verbas transferidas pelo Município, contrariando o *“princípio da gestão transparente e rigorosa dos dinheiros públicos”*²³. É também referida a falta de informação sobre os cursos ministrados, o projeto pedagógico, o número de alunos e de pessoal docente, etc. A Escola, enquanto entidade participada pela autarquia, está subordinada aos princípios plasmados

²¹ Sobre o pedido de € 40 000,00 (proposta GAP 22/2020), traz-se à colação a intervenção da vereadora em regime de não permanência que, em síntese, afirmou: *“apesar da intenção manifestada na ata de 12/2019, alteração da natureza jurídica da escola para resolver a irregularidade, tudo se manteve na mesma”*, referindo ainda que, no passado, o presidente em exercício em 2020, *“sempre afirmou que era ilegal transferir verbas do Município de Murça, para a Escola Profissional de Murça, conforme disposto na Lei 50/2012, alterada pela Lei 53/2014, e hoje apresenta uma proposta para se deliberar um apoio financeiro no valor de 40.000,00 euros para a referida Instituição? Embora o executivo anterior tivesse sido acusado dessa ilegalidade, é importante referir que desde a data de constituição da sociedade em 1993, a forma de transferir verbas para a Escola Profissional nunca sofreu qualquer tipo de alteração. Sendo assim, se nos mandatos anteriores, transferir verbas como apoio financeiro para a escola profissional era ilegal, visto que nada se alterou em relação à sua natureza jurídica, então esta deliberação continua a ser ilegal”*. (Ata n.º 8/2020, de 15.05). A mesma vereadora, na reunião posterior, referiu a situação financeira da Escola, alertando para a verificação de um prejuízo acumulado na ordem de € 100 000,00, nos anos de 2017, 2018 e 2019, (ata n.º 9/2020, de 02.06).

²² A propósito da concessão do apoio financeiro de € 25 000,00, a vereadora acima mencionada, informou que o pedido foi efetuado por email, sem aposição de assinatura por parte da gerência da Escola. Referiu ainda que, num período de oito meses, foram efetuados três pedidos de apoio financeiro para a entidade, num montante global de € 75 000,00, questionando *“como é possível o atual executivo continuar a apresentar propostas de pedido de apoio financeiro para a Escola Profissional, quando por diversas vezes, acusaram o anterior Presidente (...) de cometer uma ilegalidade ao transferir verbas do Município para a Escola Profissional de Murça?”* (ata n.º 3/2021, de 02.02).

²³ Veja-se, por ex. o ponto 9 da ata n.º 8/2014, de 21.04; ponto 9 da ata n.º 23/2017, de 19.12.

no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI)²⁴, designadamente, o da transparência e o da universalidade previstos respetivamente nos artigos 7.º/2 e 9.º-B/2, para além de outros contidos no mesmo diploma. Da factualidade apurada resulta que esses princípios não são respeitados.

IV DO DIREITO

IV.1. Aquisições de Bens e Serviços

31. A falta de dados e informação, mencionados no capítulo anterior, relativas ao volumoso número de aquisições de bens e serviços, demonstram, para além de falta de rigor e excesso de informalidade, a preterição de procedimentos legais, situação que contraria os princípios da legalidade e regularidade financeiras a que as despesas públicas estão subordinadas. Com efeito, qualquer despesa de uma autarquia está obrigada ao cumprimento das seguintes normas e requisitos financeiros:

- a) verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);
- b) regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);
- c) economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL e artigo 42.º da LEO;
- d) cumprimento da LCPA e seu diploma regulamentar;
- e) cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e do RJAL²⁵.

²⁴ Aprovado pela Lei .º 73/2013, de 03.09, alterada sucessivamente pelas leis n.ºs: 82-D/2014, de 31.12, 69/2015, de 16.07, 135/2015, de 04.09, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 114/2017, de 29.12, 51/2018, de 16.08, 71/2018, de 31.12, 2/2020, de 31.03 e 66/2020, de 04.11.

²⁵ Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09 (sucessivamente alterada 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, 50/2018, de 16.08 e 66/2020, de 04.11).

32. Segundo o POCAL, ponto 2.3.4.2., d), *“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente”*.
33. Dos dados carreados nos autos há fortes indícios de que aqueles princípios não foram respeitados no âmbito das aquisições de bens e serviços realizadas, consubstanciando a prática de eventuais infrações financeiras. No entanto, não sendo possível identificar as datas dos fornecimentos e os responsáveis financeiros pelos atos eventualmente irregulares, não se torna possível uma análise rigorosa bem como uma eventual imputação de responsabilidades financeiras a cada ato praticado.
34. A ausência daqueles dados leva-nos a concluir que não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições e serviços, contrariando o disposto nos subpontos do ponto 2.9.10.2. do POCAL. Um sistema de controlo interno é essencial para garantir a fiabilidade dos atos praticados, a prevenção de fraudes, erros e ilegalidades, e para tornar eficaz e transparente a atuação da administração pública, designadamente no âmbito da realização de despesas públicas.
35. Cabia ao órgão executivo do Município, nos termos do ponto 2.9.3 do POCAL, aprovar e manter *“em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local”* bem como, *“assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente”*. Ora, a realidade verificada na área das aquisições de bens e serviços revela fortes indícios do incumprimento daquela norma, o que consubstancia um eventual ilícito financeiro de natureza sancionatória nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC.

IV.2. Escola Profissional de Murça/ Escola Profissional Marquês Valle Flôr

36. A Câmara Municipal de Murça e a Santa Casa da Misericórdia de Murça, na qualidade de entidades promotoras, criaram a Escola Profissional de Murça, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 70/93, de 10.03, que estabeleceu o *“regime de criação, organização e funcionamento das escolas profissionais no âmbito do ensino não superior”* (art.º 1.º). Nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º, foi celebrado um contrato programa com o Ministério da Educação (DES - Departamento do Ensino Secundário) em

29.07.93, que integrava os estatutos da escola e o respetivo projeto educativo. Foram outorgantes do contrato-programa, o Presidente da Câmara Municipal, o Provedor da Santa Casa e o Diretor do Departamento do Ensino Secundário. De acordo com o art.º 2.º dos estatutos aprovados, *“a escola é uma pessoa coletiva de fim não lucrativo, de natureza privada e goza de autonomia administrativa, financeira e pedagógica, presta serviços educativos à comunidade e contribui para o desenvolvimento social, económico e cultural da comunidade”*. Entre outras, constituíam receitas da escola *“as dotações provenientes das entidades promotoras do contrato-programa de criação da escola”* (art.º 24.º, dos estatutos).

37. O Decreto-Lei n.º 70/93, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01²⁶, diploma que alterou significativamente o regime de criação e organização das escolas profissionais. Na sequência deste novo regime, a Santa Casa da Misericórdia de Murça e o Município de Murça constituíram uma sociedade comercial por quotas (em 29.07.99), sob a firma *“Escola Profissional do Marquês de Valle Flor, Lda.”*²⁷, com o capital social de € 49.879,74, integralmente realizado em dinheiro e dividido em duas quotas de valor nominal de € 24.939, 89, pertencendo uma a cada sócio. Os outorgantes, nos termos da escritura pública celebrada, assinaram, respetivamente, na qualidade de Provedor da SCMM e de Presidente da Câmara Municipal de Murça.
38. Ao abrigo do art.º 16.º/1, do Decreto-Lei n.º 4/98, competia à entidade proprietária, designadamente, *“representar a escola profissional junto do Ministério da Educação em todos os assuntos de natureza administrativa e financeira”*, *“acompanhar e verificar a gestão da legalidade da gestão administrativa da escola”*, *“assegurar os recursos financeiros indispensáveis ao funcionamento da escola profissional e proceder à sua gestão económica e financeira”* e *“responder pela correta aplicação dos apoios financeiros concedidos”*.
39. Foram aprovados estatutos adaptados ao novo regime jurídico²⁸. No essencial, reafirmou-se a natureza privada da escola, estabelecimento que visa prosseguir fins de interesse público e que

²⁶ Por sua vez, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 74/2004, de 26.03, 54/2006, de 15.03 e 150/2012, de 12.07 e revogado pelo Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20.06

²⁷ Escritura pública e estatutos: fls. 1535/ss – Vol. V – PEQD.

²⁸ Fls. 1547/ss, Vol. V: aprovados em 1999, revistos e entrados em vigor no ano letivo de 2002-2003. Posteriormente, por força de nova legislação aprovada, os atuais estatutos da escola foram aprovados em

goza de autonomia cultural, tecnológica, científica, pedagógica, administrativa e financeira (art.º 2.º), a Câmara Municipal de Murça está representada na Direção e no Conselho Consultivo da escola (artigos 3.º, 8.º e 16.º). Da análise dos estatutos, resulta que eram de paridade absoluta as posições dos sócios no funcionamento e gestão da escola.

40. Com a entrada em vigor do RJAEL, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, impunha-se uma adaptação dos estatutos da Escola ao novo regime, por se enquadrar no tipo de entidades abrangidas pelo mesmo. Com efeito, o art.º 1.º/3 dispõe, expressamente, que o diploma é aplicável, sem prejuízo do regime previsto na lei geral, à *“constituição ou mera participação em (...), entidades de natureza privada pelos municípios”*; por sua vez, para efeitos do diploma, são participações locais todas as participações sociais detidas pelos municípios, em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais, entidades essas que são consideradas sociedades comerciais participadas e, os municípios, considerados entidades públicas participantes, conforme decorre expressamente dos artigos 3.º, 4.º e 5.º. À data da entrada em vigor do RJAEL, a situação em apreço era subsumível neste regime: o Município de Murça detinha uma participação social de 50% na sociedade EPMVF, Lda. o que lhes conferia, respetivamente, as qualidades de entidade pública participante e de sociedade comercial participada.
41. O art.º 70.º/1 do diploma impôs um prazo de seis meses, após a sua entrada em vigor, para a adaptação, ao regime, dos estatutos das entidades de natureza empresarial, criadas ao abrigo de legislação anterior, nas quais participassem entidades públicas que exercessem influência dominante, assim como as sociedades comerciais participadas já existentes. Decorrido aquele prazo, sem que tivesse sido produzida a adequação dos estatutos ao novo regime, as entidades públicas participantes deveriam determinar a dissolução da empresa ou então alienar integralmente as respetivas participações detidas (art.º 70.º/2). No caso em análise, o prazo de seis meses decorreu sem que tivessem sido cumpridas estas disposições.
42. O Presidente da Câmara Municipal de Murça, solicitou um parecer jurídico à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) sobre a aplicabilidade do regime à

18.03.2020 (conforme consta do site oficial da “D”). A escola também dispõe de Regulamento Interno, divulgado no mesmo site.

autarquia. Em síntese, esta Comissão recomendou que os estatutos da EPMVF fossem alterados de modo a estabelecer, de forma clara, uma influência dominante por parte de um dos sócios, requisito essencial para definição da natureza da sociedade, nos termos do art.º 19.º do RJAEL, e com várias implicações, designadamente, no âmbito dos critérios legais de sustentabilidade estabelecidos naquele regime jurídico²⁹.

43. Aquele artigo 19.º regula as empresas locais, estabelecendo que revestem essa natureza, as: “(...) sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; c) Qualquer outra forma de controlo de gestão.” (cf. art.º 19.º/1).
44. Dos esclarecimentos prestados no âmbito do PEQD, conclui-se que o Município, não obstante o parecer da CCDR entendeu que, não exercendo uma influência dominante na EPMVF, não estavam preenchidos os requisitos para que esta fosse considerada uma empresa local, não lhe sendo, por conseguinte, aplicável o RJAEL. Ora, este regime não se aplica exclusivamente às empresas locais, aplica-se também às sociedades comerciais participadas, nos termos acima descritos, ou seja, ao caso concreto.
45. Apesar do referido no ponto anterior, em 2019 foi aprovada, pelas Câmara Municipal e Assembleia Municipal, a constituição da empresa local, EPMVF, EM a alteração dos respetivos estatutos e o

²⁹ Conclusões do Parecer da CCDRN: “[.....] não existe qualquer influência dominante na Escola Profissional Marquês Valle Flor, Lda. por parte de qualquer dos seus sócios, agindo, ambos, numa posição de paridade. Todavia, sendo uma sociedade comercial da qual o município consulente é detentor de metade do capital, face à atual Lei 50/2012 (como aliás já na vigência do RJSEL) parece-nos que esta situação, por assim dizer “de limbo” (ou de paridade) não poderá permanecer. Assim, não obstante o município não ter uma influência dominante nesta sociedade, será aconselhável que leve a efeito uma alteração estatutária na qual se estabeleça claramente, qual a entidade -Município ou Misericórdia – que passará a ter tal influência (por via de qualquer um dos critérios do citado n.º 1 do art.º 19.º do RJAEL). Caso seja o município, deverá então, em sede de tal alteração estatutária, dar-se integral cumprimento às normas deste regime atinentes às empresas locais (designadamente, as regras especiais sobre composição dos órgãos sociais e designação dos seus membros, a aplicação do correspondente estatuto, o regime de subsídios, a necessidade de celebração de contrato-programa, a avaliação das regras de “sustentabilidades” constantes das alíneas do n.º 1 do art.º 62.º) Na hipótese de passar a Misericórdia a deter tal influência dominante (e o município de Murça continue a deter quotas nesta sociedade), estaremos, então, perante uma sociedade comercial com participação local, devendo ser dado cumprimento às normas insertas no Capítulo IV do RJAEL.” (fls. 1714/ss, Vol. V, PEQD).

plano de viabilidade económico-financeira. Com a intenção de dar cumprimento ao disposto no art.º 23.º do RJAEL, a autarquia submeteu esses documentos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo sido proferida a decisão supramencionada nos parágrafos 22 a 24 deste documento. Nos termos do n.º 2 daquele artigo, a fiscalização prévia incide sobre a minuta do contrato de constituição da empresa local ou de aquisição de participação social, documento que não foi submetido a visto. Em consequência, manteve-se a situação de incumprimento do RJAEL.

46. Um dos objetivos fundamentais que resulta das normas estabelecidas no RJAEL é o de que “*a atividade empresarial local existente ou a constituir deverá, no essencial, mostrar-se viável ou sustentável sob o prisma económico-financeiro*”³⁰. Tal objetivo decorre, designadamente, das condições impostas no art.º 62.º/1 do diploma, das quais depende a viabilidade ou dissolução obrigatória da empresa local. No caso em apreço, face à situação financeira da escola, com resultados líquidos negativos ao longo dos anos, dificilmente se pode defender a sua constituição como empresa local, uma vez que a realidade não demonstra que seja “*viável ou sustentável sob o prisma económico-financeiro*”, impondo-se uma deliberação de dissolução da empresa por se verificar a condição prevista na alínea d), daquele art.º 62.º/1. Neste sentido, pronunciou-se Tribunal de Contas no Processo de Visto supracitado, face aos resultados líquidos negativos relativos aos anos 2017, 2018 e 2019, período conhecido à altura.
47. Dos dados subsequentes não resulta que a situação financeira da escola tenha melhorado. De facto, em 2020 e 2021 o Município transferiu apoios financeiros para a instituição, no montante global de € 75 000,00, para “*salvaguardar a tesouraria*” (pagamento de salários ao pessoal e de subsídios aos alunos). Os apoios foram atribuídos com fundamento na competência material da câmara municipal, prevista no art.º 33.º/1-o), do RJAL³¹.
48. Nos termos supra expostos no ponto III.2, as transferências de verbas, do Município para a EPMVF, foram registadas, na contabilidade desta, como subsídios à exploração, tendo sido questionada pela IGF a respetiva admissibilidade legal face ao RJAEL.

³⁰ Neste sentido, veja-se os acórdãos n.ºs 9/2014 e 35/2014, ambos da 1.ª Secção/SS deste Tribunal.

³¹ Documentos que fundamentaram os apoios com base no art.º 33.º/1-o) mencionado: proposta GAP n.º 22/2020, de 15.05.2020, (€ 40 000,00); despacho n.º 18/2020, de 02.12, do Presidente da Câmara Municipal (€ 10 000,00) e proposta GAP n.º 4/2021, de 28.01.2021 (€ 25 000,00). Ambas as propostas GAP são assinadas pelo Presidente da Câmara Municipal.

49. Inserido sistematicamente no Capítulo III, que contém as normas aplicáveis às empresas locais, o art.º 32.º/4, dispõe que *“a atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa”*. Por seu lado, o art.º 53.º/3, que integra o Capítulo IV, aplicável às participações locais, proíbe *“(…) a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas participantes e as sociedades comerciais”*. Assim, não sendo a EPMVF uma empresa local, por não estarem preenchidos os requisitos do RJAL, designadamente os do art.º 19.º/1, nos termos acima expostos, estava vedada a celebração de contratos-programa com o Município, condição *sine quo non* para a atribuição daquele tipo de subsídios, regime que resulta da conjugação das normas invocadas, 32.º/4 e 53.º/3. Isto é, o Município de Murça não podia atribuir subsídios à exploração à EPMVF. É esta também, aliás, a posição da 1.ª secção do TdC³².
50. No essencial, os atos praticados pelo Município enquanto entidade pública participante na EPMVF, após o decurso do prazo de seis meses estabelecido no art.º 70.º da Lei n.º 50/2012, designadamente as transferências das verbas referidas, são ilegais por desconformidade ao regime estabelecido, designadamente nos art.º 57.º; 56.º, n.º 3; 53.º, n.º 3; e 32.º n.º 3 do RJAL.
51. Essa desconformidade implica a violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que impõe às autarquias locais, entre outros, o respeito pelo princípio da legalidade na execução do orçamento das despesas. A violação das normas citadas configura um ilícito financeiro, praticado continuamente, de que decorre, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC.
52. Os apoios financeiros atribuídos em 2020 e 2021, ao abrigo do art.º 33.º/1-o) do RJAL, que tiveram por finalidade *“salvaguardar a tesouraria”* não se distinguem, de facto, das transferências de verbas anteriormente efetuadas, configurando, salvo melhor opinião, a natureza de subsídios à exploração, com as consequências atrás descritas. Ou seja, para além do enquadramento na competência material prevista na norma citada, o município, na qualidade de entidade pública participante na sociedade proprietária da EPM, estava ainda subordinado ao regime estabelecido no RJAL, sobre a atribuição de subsídios.

³² Veja-se, a título exemplificativo, os Acórdãos n.ºs 19/2017-1.ªS/SS e 7/2018-1.ªS/PL.

53. Quanto aos encargos com os designados “juros de fiança”, assumidos nos termos supra expostos (parágrafos 26 a 29), importa trazer à colação a Ata n.º 04/97, de 17.02.97, da reunião ordinária da Câmara Municipal: *“2. CONTA CAUCIONADA – ESCOLA PROFISSIONAL DE MURÇA – o Sr. Presidente da Câmara informou o Executivo das consultas efectuadas para a Conta Corrente Caucionada da Escola Profissional de Murça. Das cinco Instituições Bancárias convidadas todas apresentaram proposta, sendo a melhor proposta a da “D” (.....). Como garantia para segurança de todas as quantias que vierem a ser devidas à “D” no âmbito da Conta Caucionada, a Câmara Municipal de Murça constitui-se fiador solidário e principal pagador da Escola Profissional de Murça, do capital atrás mencionado, dos juros remuneratórios e moratórios, incluindo os juros capitalizados, comissões e demais encargos que venham a ser devidos, dando desde já o seu acordo a alterações dos prazos, a moratórias, renovações e a quaisquer outras modificações (designadamente a alterações da taxa de juro), que forem fixadas ou convencionadas entre a Caixa Geral de Depósitos e a Escola Profissional de Murça. Mais informou que o assunto deve ser submetido à Assembleia Municipal”.*³³
54. O assunto foi submetido à Assembleia Municipal, tendo sido aprovado por maioria com uma abstenção, conforme decorre da ata da reunião de 28.02.97. Apesar de ter sido discutida a constituição da conta caucionada, nenhum dos presentes questionou a prestação de garantia por parte da autarquia³⁴.
55. Se a Lei n.º 1/87, de 06.01 (Lei das Finanças Locais), vigente à data das reuniões mencionadas, era omissa sobre a matéria, o mesmo não se pode dizer da lei que a revogou e substituiu, Lei n.º 42/98, de 06.08, em vigor à data da celebração do contrato de abertura de crédito, (24.05.2000). Com efeito, o art.º 23.º/7 desta lei veio proibir, expressamente, aos municípios *“quer o aceite quer o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais”*, a mesma proibição foi mantida nas leis de finanças locais seguintes: art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, de 03.09.

³³ Fls. 1685/ss, Vol. V-PEQD.

³⁴ Fls. 1687/ss, Vol. V- PEQD.

56. Tendo em conta as normas citadas, os pagamentos de “*juros de fiança*”, decorrentes das obrigações assumidas pela Câmara Municipal como avalista do contrato e da livrança em branco, careciam de lei permissiva, sendo conseqüentemente ilegais. Verifica-se, ainda, a violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sobre o respeito pelo princípio da legalidade na execução do orçamento das despesas. Estes pagamentos configuram eventualmente ilícitos de natureza sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 65.º/1-b) e 59.º da LOPTC.

V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

57. O incumprimento do disposto no ponto 2.9.3 do POCAL, que decorre da manifesta ausência de um adequado controlo interno na área das aquisições de bens e serviços, no período entre 2015 e o penúltimo trimestre de 2017, configura um ilícito financeiro nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis os membros do órgão executivo, em funções nesse período: Prof. José Maria Garcia da Costa (Presidente), Raúl António Ribeiro Luís (Vice-Presidente), Cláudia Alexandra da Cruz Oliveira Guerra e Vilaverde, Ana Paula Rodrigues da Cruz, Albertino José Castro Lousa e Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães (vereadores).

58. As transferências de verbas efetuadas pelo Município de Murça a favor da EPMVF, entre 2009 e 2017³⁵, foram autorizadas por deliberação da Câmara Municipal, conforme consta das atas das reuniões respetivas, carreadas nos autos. No entanto, ressalve-se que, dos documentos fornecidos pelo executivo não constam atas relativas ao ano de 2010. As atas de 2009 e 2011, não referem expressamente a conta caucionada, mas foram efetuados pagamentos relacionados com a mesma.

59. Tendo em conta o enquadramento jurídico dos atos praticados, de forma continuada, em violação do RJAE e das leis de finanças locais, nos termos descritos no ponto IV deste projeto, a conseqüente eventual responsabilidade financeira é imputável aos seguintes membros dos órgãos

³⁵ Ver quadro parágrafo 20. Quanto aos montantes pagos como “*juros de fiança*”, ver quadro no anexo III.

executivos, que autorizaram as transferências das verbas/pagamentos, de acordo com as deliberações camarárias³⁶/ordens de pagamento³⁷, abaixo indicadas:

- Dr. João Luís Teixeira (Presidente), Prof. José Maria Garcia da Costa, Dr. Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães e Eduardo José Correia Lopes (Vereadores) - Ata n.º 02/2013, de 18.01, ponto 2.1.6 – A Câmara deliberou por unanimidade aprovar a transferência de verbas, no valor de € 40 000,00, para a Escola Profissional de Murça, a pagar faseada e mensalmente. Deste montante, foram pagos “*juros de fiança*” no valor de € 6 634, 97 (ordens de pagamento n.ºs 331 e 1079, autorizadas por João Luis Teixeira Fernandes, 387, e 1608, autorizadas por José Maria Garcia da Costa).
- Prof. José Maria Garcia da Costa (Presidente), Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães, Raúl António Ribeiro Luís, Albertino José Castro Lousa, Ana Paula Rodrigues da Cruz (Vereadores) - Ata n.º 06/2015, de 20.03, ponto 1.4 – idem, deliberado por unanimidade a aprovação de transferência de € 40 000,00. Foi ainda aprovada, no mesmo ano, a transferência extraordinária de € 27 000,00, (Ata n.º 22/2015, de 20.11) autorizada pelos seguintes membros do executivo, Prof. José Maria Garcia da Costa (Presidente), Albertino José Castro Lousa, Raúl António Ribeiro Luís, Cláudia Alexandra da Cruz Oliveira Guerra e Vilaverde, Ana Paula Rodrigues da Cruz (vereadores). Do montante global transferido, foi pago um valor total de € 29 800,00 relativo a “*juros de fiança*” (ordens de pagamento n.ºs 110, 329, 799, 1105 e 1689, todas autorizadas por José Maria Garcia da Costa).
- Prof. José Maria Garcia da Costa (Presidente), Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães, Raúl António Ribeiro Luís, Albertino José Castro Lousa, Ana Paula Rodrigues da Cruz (Vereadores). Os vereadores Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães e Albertino José Castro Lousa, abstiveram-se e expressaram declaração de voto - Ata n.º 11/2016, de 03.06, ponto 1.4 – aprovada, por maioria, a transferência de €45 000,00, dos quais foram pagos € 5 364,00 como “*juros de fiança*” (ordens de pagamento n.ºs 864, 422, 997, 1081, 1251, 1487 e 1719, todas autorizadas por José Maria Garcia da Costa).

³⁶ Fls. 1650 a 1655; 1658 a 1659, vol. V, do PEQD.

³⁷ A fls. 1584 a 1637, vol. V, do PEQD.

- Raúl António Ribeiro Luís (Vice-presidente), Albertino José Castro Lousa e Ana Paula Rodrigues da Cruz (Vereadores) que aprovaram por unanimidade a transferência de € 45 000,00, para os mesmos efeitos e forma de pagamento. - Ata n.º 08/2017, de 21.04, ponto 1.3. Dessa quantia foram pagos “juros de fiança” no montante total de € 3 000,00 (ordens de pagamento n.ºs 144, 825, 936, 1256, 1431, autorizadas por José Maria Garcia da Costa e 1624, autorizada por Mario Artur Correia Lopes).
60. Fora do âmbito de aplicação do RJAEL, foram também efetuadas transferências para os mesmos fins, entre 2009 e 2012, constando dos autos uma só ata relativamente a este período: Ata n.º 18/2012, de 04.10, ponto 3.1. Foi aprovada por unanimidade uma transferência de € 18 000,00, pelos seguintes membros do executivo: Dr. João Luís Teixeira Fernandes (Presidente), Eng. Paulo Augusto Breia da Fonseca Calvão, Prof. José Maria Garcia da Costa, Dr. Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães e Eduardo José Correia Lopes (Vereadores). Desse montante foram pagos € 11 895,60, relativos aos “juros de fiança” (ordens de pagamento n.ºs 1485, autorizada por José Maria Garcia da Costa e 1643, por João Luis Teixeira Fernandes).
61. Em 2009, o montante pago de “juros de fiança” ascendeu a € 11 900,00 (ordens de pagamento n.ºs 45, 577, 1803 e 2215, a 1.ª autorizada por José Maria Garcia da Costa, as restantes autorizadas por João Luis Teixeira Fernandes); em 2010, foram efetuados pagamentos de “juros de fiança” no valor total de € 13 100,00 (ordens de pagamento autorizadas por José Maria Garcia da Costa: n.ºs 87, 464, 653, 823, 1320 e, autorizadas por João Luis Teixeira Fernandes: 1009, 1485, 1650 e 2092). No ano de 2011, os “juros de fiança” pagos corresponderam a um montante de € 22 500,00 (ordens de pagamento n.ºs 629, 1036, 1540, 1903 e 2318, todas autorizadas por João Luis Teixeira Fernandes).
62. Em 2014, foi aprovado um pagamento de € 2 000,00 de “juros de fiança”, conforme a ordem de pagamento n.º 1677, autorizada por José Maria Garcia da Costa.
63. A eventual responsabilidade financeira de natureza reintegratória, decorrente dos pagamentos efetuados por força das responsabilidades assumidas ao abrigo da conta caucionada, é solidária nos termos do art.º 63.º, da LOPTC.

64. Os apoios financeiros atribuídos em 2020 e 2021, pelo atual executivo, foram aprovados por maioria, com os votos contra dos vereadores em regime de não permanência, nos termos das atas n.º 8/2020, de 22.05, e 3/2021, de 02.02. Votaram a favor os seguintes membros do executivo: Mário Artur Correia Lopes (Presidente), António Luís Marques (Vice-Presidente) e Vilma Cláudia Ribeiro Pereira (vereadora em regime de permanência).

VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

65. Enviado o relato para efeitos de exercício do contraditório, institucional e pessoal, foram apresentadas as alegações respetivas, dentro do prazo concedido, a cuja análise se procede neste ponto³⁸.
66. Ana Paula Rodrigues da Cruz, Raul António Ribeiro Luis e João Luis Teixeira Fernandes pronunciaram-se individualmente. Os restantes contraditados optaram por uma pronúncia em conjunto, englobando os respetivos contraditórios pessoais e o institucional. Às alegações conjuntas aderiram também Raul António Ribeiro Luis, através de um *“aditamento ao contraditório”*³⁹ e João Luis Teixeira Fernandes, nos termos do seu contraditório pessoal.

VI.1 Alegações conjuntas

67. Na generalidade, os visados não contestam a factualidade descrita no relato, contudo, trazem à colação algumas circunstâncias passíveis de serem atendidas em sede de apreciação da culpa respetiva⁴⁰.

³⁸ As alegações constam das fls. 72/ss do presente processo.

³⁹ *“Raul António Ribeiro Luis, requerido no processo supra, tendo sido notificado para o exercício do contraditório, após apresentação e envio do mesmo à ordem de V. Ex.ª, teve conhecimento que o Município de Murça, alegadamente, de forma institucional e em nome de todos os visados, também apresentou contraditório. Pelo presente vimos informar que subscrevemos tal defesa nas partes em que nos possam beneficiar, mas não naquelas que eventualmente possam estar em contradição com o contraditório por nós apresentado. Requer-se que uma vez estes junto aos autos se sigam os ulteriores termos. ED O ADV. Américo Pereira”.*

⁴⁰ Vd. fls. 81/ss.

68. Mário Artur Correia Lopes (presidente da Câmara Municipal de Murça), em nome pessoal e do Município, João Luis Teixeira Fernandes, Paulo Augusto Breia da Fonseca Calvão, José Maria Garcia da Costa, Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães, Eduardo José Correia, Albertino José Castro Lousa, Cláudia Alexandra da Cruz Oliveira Guerra e Vilaverde, António Luis Marques e Vilma Cláudia Ribeiro Pereira começaram por realçar a auditoria externa realizada pelo Município em 2018, comunicada ao Tribunal de Contas, que esteve na origem do presente processo, a qual constitui *“sinal inequívoco da pretensão de adaptar as práticas municipais a todas as exigências legais e às melhores práticas disponíveis”*.
69. Sobre a **ausência de um sistema de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços**, e as implicações jurídicas daí decorrentes, os respondentes alegam, em síntese, que o município dispõe de um número reduzido de funcionários, sem formação específica na área das aquisições de bens e serviços, o que implica que *“não são adequados às crescentemente complexas operações jurídicas e técnico-financeiras que o cumprimento dos requisitos legais exige”*. A esta circunstância somam-se as dificuldades de recrutamento de recursos humanos suficientes e com formação adequada.
70. Propõem-se adotar uma série de medidas, no prazo de 90 dias, destinadas a suprir aquelas deficiências e que permitirá ao Município ter *“(...) um sistema que assegurará um controlo interno adequado à atividade da autarquia – nomeadamente no que tange aos bens e serviços adquiridos – e, simultaneamente, terá pessoal especializado afeto ao acompanhamento e avaliação dessa atividade, em pleno cumprimento (...) do ponto 2.9.3. do POCAL”*.
71. Sobre as **relações do Município com a Escola Profissional Marquês Valle Flor**, reconhecem as irregularidades apontadas no relato, no entanto, sublinham a intenção manifestada em regularizar a situação através da aprovação da alteração dos estatutos da sociedade “Escola Profissional Marquês Valle Flôr, E.M.”, submetida a visto do TdC, que culminou com a decisão proferida no Processo de Visto n.º 3563/2019, em 04.11.2020. Para os respondentes, *“a situação institucional da Escola mantém-se irregular e o MM reconhece alguma demora na resolução da questão, mas que se limita ao período de tempo que decorreu desde a recusa de visto em 04.11.2020”*. Propõem as seguintes medidas de regularização da situação, a adotar no prazo de seis meses:

“(i) Estabelecimento de uma relação de cooperação adequada com a Santa Casa da Misericórdia de Murça;

“(ii) Imediata retoma do processo de enquadramento institucional e legal da “ESCOLA PROFISSIONAL MARQUÊS VALLE FLÔR”, a concretizar no período de seis meses.”

72. Quanto aos **subsídios à exploração atribuídos entre 2013-2017**, em incumprimento do RJAE, os alegantes admitem que *“o enquadramento institucional da Escola não seria o legalmente adequado”*, contudo justificam a situação com o entendimento inicial de que a Escola não estava sujeita ao RJAE. Por outro lado, invocam a seu favor o esforço manifestado em 2019 em regularizar a situação.
73. Relativamente aos **apoios financeiros atribuídos em 2020 e 2021**, defendem que cabem no âmbito material da alínea o), do n.º 1, do art.º 33.º do RJAL, *“a competência legalmente reconhecida à Câmara Municipal é a de deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos existentes, hipótese que foi cumprida no caso concreto, por se tratar de um apoio à Escola; por outro lado, a lei não exclui a competência da Câmara Municipal para decidir sobre apoios que, como os que foram concretamente decididos, se destinaram a garantir salários a trabalhadores e subsídios a alunos, uns e outros em decorrência da garantia do direito à educação, constitucional e legalmente reconhecido. (...) os apoios deliberados pela Câmara Municipal (...) podem, (...) dirigir-se à garantia de direitos dos cidadãos [que alegam estar prevista naquela norma, in fine]”*.
74. No que se refere à **posição de avalista da conta corrente da Escola**, em síntese, os alegantes reconhecem a falta de enquadramento legal *“o MM reconhece (...) a irregularidade da sua posição de avalista e irá, no âmbito da regularização institucional e financeira que importa fazer das suas relações com a Escola, determinar o encerramento da conta caucionada e, nessa sequência, a extinção da garantia (aval) concedida”*. O encerramento da conta *“terá lugar no prazo de seis meses”*, período necessário para que a Escola encontre *“alternativas para assegurar a tesouraria corrente da sua atividade”*.
75. Ainda sobre a questão do aval prestado, invocam, como circunstâncias atenuantes ou desculpabilizantes da sua conduta, que *“(...) durante os mais de 20 anos em que o contrato esteve em vigor, o mesmo não foi questionado por qualquer entidade de fiscalização e controlo, tendo escapado, de igual modo, ao controlo dos serviços municipais”*. Neste contexto, aduzem que não

há lugar à efetivação de responsabilidade reintegratória, e que estão preenchidos os pressupostos da relevação da responsabilidade sancionatória, nos termos das alíneas a) e c), do n.º 9, do art.º 65.º da LOPTC.

76. Por fim, elencam várias razões e motivos para justificar a existência da Escola e o seu financiamento por parte do Município, que se reconduzem, essencialmente, ao papel preponderante que a mesma desempenha localmente na formação dos jovens e na sua inserção no mercado de trabalho da região.
77. Anexam às alegações documentos de gestão da EPM relativos ao ano de 2020, que não nos cabe apreciar nesta sede.

VI.1.1. Análise das alegações conjuntas

78. Nada do que foi dito pelos alegantes contraria as conclusões do relato quanto às ilegalidades cometidas, as quais são, aliás, assumidas pelos mesmos, exceto no que diz respeito aos apoios financeiros atribuídos à EPM, em 2020/2021, que consideram ter enquadramento no art.º 33.º/1-o) in fine, do RJAL, uma vez que “se destinaram a garantir salários a trabalhadores e subsídios a alunos, uns e outros em decorrência da garantia do direito à educação, constitucional e legalmente reconhecido”.
79. Aqueles apoios tiveram por finalidade “salvaguardar a tesouraria” da escola, não se distinguindo, de facto, das transferências de verbas anteriormente efetuadas, configurando na verdade a natureza de subsídios à exploração, que o Município não podia atribuir, nos termos conjugados dos artigos 32.º/4 e 53.º/3 do RJAL, regime a que está subordinado por ser entidade pública participante no capital social da sociedade EPMVF. Para além do enquadramento na competência material refletida no art.º 33.º/1-o) in fine, do RJAL, os apoios só podiam ser atribuídos se tivessem enquadramento naquelas normas do RJAL.
80. As restantes alegações, relativas aos contextos e circunstâncias em que os factos foram praticados, poderão ser tidas em conta no âmbito da apreciação da culpa, em sede própria, se esse for o entendimento.

VI.2 Alegações de Ana Paula Rodrigues da Cruz

81. Embora não contestando nem refutando as eventuais ilegalidades dos atos, em suma, a respondente invoca, como causas de exclusão de qualquer responsabilidade pessoal nas deliberações que votou favoravelmente, a sua condição de vereadora *“sem qualquer poder de direção e de decisão na matéria”* que votou aderindo *“ao sentido da votação que vinha a ser seguido há vários anos e com base em propostas apresentadas pelo presidente do executivo que integrava, apenas leva a concluir que agiu sem a consciência de qualquer ilicitude.”*⁴¹
82. Enquanto vereadora em regime de permanência, no período 2013-2017, *“não tinha poder ou qualquer domínio no assunto relacionado com a EPM/EPMV e não tinha conhecimento da existência da conta caucionada e que o Município de Murça era avalista da mesma”*.
83. Votou sempre na convicção de que as propostas do Presidente da Câmara, relativamente aos apoios à Escola, não padeciam de qualquer *“irregularidade ou ilegalidade”*, aliás, não *“imaginando ou ficcionando”* sequer a possibilidade de que o autarca *“autor de tais propostas, pudesse levar o órgão autárquico a que presidia a deliberar sem que para isso tivesse suporte legal”*.
84. E mais alega *“logo que alguém aventou a possibilidade de haver hipotética ilegalidade nas decisões de ajuda financeira à Escola, passou a votar contra todas as propostas atinentes ao assunto”*.

VI.2.1. análise das alegações

85. Sobre as eventuais ilegalidades levadas a contraditório, a vereadora justifica as suas votações, nas deliberações em apreço, por um lado, com o desconhecimento das matérias e, por outro, com a convicção de que as propostas do presidente da câmara municipal tivessem suporte legal, não vislumbrando sequer a possibilidade de que assim não fosse. Ora, o RJAL é claro sobre esta matéria: só o voto de vencido, registado na ata da reunião em que foi tomada a deliberação, com as respetivas razões justificativas, isenta o eleito da eventual responsabilidade que possa resultar da mesma (vd. art.º 58.º/3).

⁴¹ Vd. fls. 72/ss.

86. A favor da vereadora, verificou-se que votou contra a atribuição dos apoios financeiros atribuídos à EPMVF, em 2020/2021 (vd. atas n.ºs 8/2020, de 22.05 e 3/2021, de 02.02).
87. Sobre o desconhecimento da *“existência da conta caucionada”*, a realidade demonstra o contrário. De facto, os pontos das atas das reuniões da Câmara Municipal em que são submetidas à aprovação por deliberação, as referidas transferências para a EPM, mencionam sempre a *“conta caucionada”*, tendo sido aprovadas por unanimidade (vd. por ex. as atas n.ºs 06/2015, de 20.03; 11/2016, de 03.06; e 08/2017, de 21.04, relativas ao período em que a alegante foi vereadora em regime de permanência).

VI.3. Alegações de Raul António Ribeiro Luis

88. Foi vereador entre 2013 e 2017, sem pelouros relacionados com a EPM. Desconhecia *“as alegadas cauções”* e que as verbas se destinavam *“a pagar juros com livranças ou cauções”*⁴².
89. A informação da necessidade de adaptação dos estatutos da Escola ao regime do RJAL *“consta da ata de 15/02/2013”*, anteriormente a ter assumido as funções de vereador.
90. Decorre das alegações que o visado estava convencido que os subsídios atribuídos à escola estavam *“a coberto do artigo 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais”*.
91. Assim que *“teve conhecimento das alegadas ilegalidades, a partir de 2017, não mais votou favoravelmente essas propostas do Presidente, informação que lhe foi transmitida por quem tinha essa obrigação, que o respondente tomou como verdadeira, passando a votar em conformidade, isto é, não aprovando tais subsídios”*. Agiu sempre de boa-fé e sem culpa.

VI.3.1. Análise das alegações

92. Tal como se observou, a propósito das alegações da vereadora Ana Paula Rodrigues da Cruz, o RJAL é claro sobre esta matéria: só o voto de vencido, registado na ata da reunião em que foi tomada a

⁴² Vd. fls. 78/ss.

deliberação, com as respetivas razões justificativas, isenta o eleito da eventual responsabilidade que possa resultar da mesma (vd. art.º 58.º/3).

93. O vereador votou contra a atribuição dos apoios financeiros à EPMVF, em 2020/2021 (vd. fls. 185/ss deste processo - atas n.ºs 8/2020, de 22.05 e 3/2021, de 02.02).

94. Face ao que antecede, mantêm-se as conclusões plasmadas no relato.

VI.4. Alegações de João Luis Teixeira Fernandes

95. Para além de subscrever as alegações conjuntas vem dizer, em nome pessoal, que não se considera *“responsável relativamente ao que diz respeito à Escola Profissional Marquês de Vale Flôr de Murça”*.⁴³

96. No exercício do seu mandato, no período 2009-2013, em representação do Município foi *“o representante oficial no Conselho de Administração da Escola (...), sendo esta uma unidade societária participada em 50% pelo Município de Murça e em 50% (...) pela Santa Casa da Misericórdia de Murça”*.

97. Informa ainda que, na sequência da publicação da Lei n.º 50/2012, que aprovou o RJAEL, *“foi solicitado um parecer à CCDR-N, através do qual fomos informados sobre o dever de continuar a apoiar financeiramente a EPMVFM”* (anexa o parecer às alegações).

98. Justifica as transferências financeiras dizendo *“Para bem da Escola Profissional, dos seus professores e alunos foi dada continuidade à necessidade de deliberar sobre a atribuição de apoios financeiros à EPMVFM, para bem da sua ação gestonária, perante o facto de receberem com muitos atrasos as verbas que eram enviadas através do POPH, colmatando desta maneira os atrasos no recebimento dessas verbas e possibilitando que através da conta caucionada, fossem possibilitadas que se efetuassem operações financeiras ao nível administrativo”*.

⁴³ Vd. fls. 112/ss.

VI.4.1. Análise das alegações

99. O alegante subscreveu as alegações conjuntas, acima descritas, para cuja análise se remete (vd. ponto VI.1.1.).

100. O parecer da CCDR-N, que anexou às suas alegações, pronunciou-se tão-só sobre a aplicação do RJAEL à autarquia enquanto coproprietária da escola, em resposta às dúvidas suscitadas pelo autarca, não sugerindo nem aconselhando, em nenhum dos seus pontos, “*o dever de continuar a apoiar financeiramente a EPMVF*”, ao contrário do que é alegado. (a propósito do parecer, vd. ponto IV.2, parágrafos 42-44).

101. As alegações, em apreço, não afastam as conclusões plasmadas no relato.

VII CONCLUSÕES

1º. Em março de 2020, a Diretoria do Norte da Polícia Judiciária, solicitou ao Tribunal “*o envio de cópia de todas as decisões proferidas no âmbito do processo (eventual) de fiscalização*” aos factos enunciados num relatório de auditoria realizada por uma entidade contratada pelo executivo eleito em 2017, do Município de Murça, que teve por objeto a “*avaliação organizativa e financeira dos processos e procedimentos mais relevantes na estrutura organizacional do Município (...)*” e que foi enviado ao Tribunal em 13.08.2018. O pedido deu origem ao PEQD n.º 129/2020, que correu termos no âmbito da competência do NATDR e que culminou com o despacho da Exma. Senhora Juíza Conselheira da AR IX, exarado na Informação n.º 234/2020-NATDR, em 04.12.2020, determinando a abertura da presente ARF.

2º. Dos factos apurados no âmbito do PEQD, conforme as conclusões explanadas naquela informação, assumem relevância em matéria de legalidade financeira, sendo suscetíveis de configurar eventuais responsabilidades financeiras, situações relativas a várias “*aquisições de bens e serviços*”, “*transferências a favor da Escola Profissional Marquês*”

Valle Flôr” e, ainda, “*despesas com juros de fiança*” a favor da mesma escola. Estas situações constituem e delimitam o objeto desta ARF.

- 3º. No que diz respeito às aquisições de bens e serviços, fomos confrontados com várias condicionantes, que tornam materialmente impossível o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras. Esta situação revela uma total ausência de controlo interno na área referida.
- 4º. Sobre as transferências de verbas efetuadas pelo Município de Murça para a EPMVF, o relatório supra identificado, concluiu que violavam o disposto no RJAE, acolhendo as conclusões de uma auditoria às contas da Escola, relativas ao período 2009-2014, efetuada pela IGF: aquelas transferências encontravam-se registadas nas demonstrações financeiras na rubrica “subsídios à exploração”, contrariando o disposto no regime jurídico mencionado, devendo a autarquia promover a alteração dos estatutos da escola, para ultrapassar a desconformidade legal.
- 5º. A Escola Profissional de Murça foi criada pela Câmara Municipal de Murça e pela Santa Casa da Misericórdia de Murça, entidades promotoras, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 70/93, de 10.03, tendo sido celebrado um contrato programa com o Ministério da Educação em 29.07.93, que integrava os estatutos da escola e o respetivo projeto educativo.
- 6º. Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01, que revogou o Decreto-Lei n.º 70/93, a autarquia e a SCMM, constituíram uma sociedade comercial por quotas sob a firma “Escola Profissional do Marquês de Valle Flor, Lda.”, com o capital social integralmente realizado em dinheiro, pelos sócios, em duas quotas iguais. Da análise dos estatutos adaptados ao novo regime jurídico, resulta que eram de paridade absoluta as posições dos sócios no funcionamento e gestão da escola.
- 7º. Com a entrada em vigor do RJAE, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, impunha-se uma adaptação dos estatutos da Escola ao novo regime, nos termos do respetivo art.º 70.º, por se enquadrar no tipo de entidades abrangidas pelo mesmo. Passado o prazo estabelecido de seis meses, não se cumpriu a disposição legal. Das explicações prestadas

pelo Município, no âmbito do PEQD, a razão desse incumprimento resultou do entendimento, à data, de que a situação existente não se enquadrava no diploma.

- 8º. Em 2019 foi aprovada por deliberação da Assembleia Municipal a constituição da empresa local EPMVF, EM, Lda., ao abrigo do RJAEL. A deliberação, e não a minuta do contrato de constituição da empresa local, como exigível, foi submetida a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, tendo dado origem ao processo de visto n.º 3563/2019. Atualmente, face aos requisitos estabelecidos naquele regime jurídico, a situação jurídica da instituição mantém-se irregular.
- 9º. Em 24.05.2000, foi celebrado um *“contrato de abertura de crédito em conta corrente de utilização simples”*, até ao montante de 25.000.000\$00 (equivalente a €124.699,48 entre a *“D”* e a EPMVF, e válido por 12 meses, prazo automaticamente renovado por períodos iguais e sucessivos, exceto denúncia por parte de um dos dois contratantes. A título de garantia foi entregue à *“D”* uma livrança em branco. Foram avalistas o Município de Murça e a Santa Casa da Misericórdia de Murça. As condições contratuais foram alteradas e atualizadas, sucessivamente, em 27.03.2003, 02.04.2012 e 08.01.2020, sempre com o acordo dos avalistas.
- 10º. As sucessivas leis aplicáveis às finanças locais têm proibido, expressamente, *“o aceite de letras de câmbio, a concessão de avals cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais”* (art.º 23.º/7, da Lei n.º 42/98, de 06.08; art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01 e, art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, de 03.09).
- 11º. No essencial, os atos praticados pelo Município enquanto entidade pública participante na EPMVF, após o decurso do prazo de seis meses estabelecido no art.º 70.º da Lei n.º 50/2012, designadamente as transferências das verbas referidas, são ilegais por desconformidade ao regime estabelecido. Essa desconformidade implica a violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, que impõe às autarquias locais, entre outros, o respeito pelo princípio da legalidade na execução do orçamento das despesas. Da violação destas disposições legais decorre, eventualmente, responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC.

- 12º. Os pagamentos efetuados com a conta caucionada, são ilegais e passíveis, eventualmente, de responsabilidade financeira reintegratória, conforme o disposto no art.º 59.º, n.º da LOPTC.
- 13º. No âmbito do exercício do contraditório, institucional e pessoal, não foram aduzidos argumentos, nem trazidos à colação novos elementos, suscetíveis de alterar as convicções manifestadas no relato, no que à imputação das eventuais responsabilidades financeiras diz respeito.

VIII RECOMENDAÇÃO

Tendo em consideração as situações descritas relativas à área das aquisições e serviços, demonstrando a ausência de controlo interno, facilitador da ocorrência desse tipo de situações, recomenda-se aos serviços camarários do Município de Murça, a implementação dos procedimentos adequados a cumprir as regras e procedimentos a que estão obrigados, nos termos do POCAL, de modo a ultrapassar essas deficiências e que os mesmos sejam remetidos ao TdC no prazo de 180 dias.

Recomenda-se ao Município que adote as diligências necessárias para a regularização jurídica da EPMVF, de acordo com a normaçaõ estabelecida no RJAEI.

IX 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 pela Câmara Municipal de Murça no valor de nove mil, setecentos e onze euros e noventa cêntimos (€ 9 711,90), conforme ficha em anexo.

X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao abrigo do art.º 136.º, n.º 1, do RTC, foi o projeto de relatório remetido ao Ministério Público para emissão de parecer. O referido parecer, com o n.º 22/2022, foi emitido em 16.03.2022, ao abrigo do art.º 29.º, n.º 5, nos seguintes termos:

“O Ministério Público reserva-se para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar caso a caso, todas as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas de cada uma delas para verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis.

Pelo que, por ora, nada mais se nos oferece pronunciar quanto ao Projeto de Relatório em análise.”

XI 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 de Apuramento de Responsabilidade Financeira.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Murça em 9 711,90 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.
3. Remeter cópia deste Relatório:
 - 3.1 Ao Senhor Secretário de Estado da Descentralização e da Administração Local;
 - 3.2 Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Murça;
 - 3.3 À Diretoria do Norte da Polícia Judiciária - SRIC
 - 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.

4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do art.º 57.º, n.º 1 da LOPTC.
5. 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, 24 de março de 2022

A Juíza Conselheira, relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

(Ana Leal Furtado)

(Helena Abreu Lopes)

MAPA DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item do relato	Descrição do Facto	Normas violadas	Infrações financeiras	Responsabilidade Financeira Sancionatória e Reintegratória *
III.2, § 25-28; IV, § 51-54; V- § 71-73	Pagamento de juros de conta caucionada, de que o município foi avalista (2009 a 2017)	Art.º 23.º/7, da Lei n.º 42/98, de 06.08; art.º 38.º/10, da Lei n.º 2/2007, de 15.01; art.º 49.º/7-a), da Lei n.º 73/2013, Ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL.	Artigos 59.º e 65.º/1-b), da LOPTC	João Luís Teixeira Fernandes, Paulo Augusto Breia da Fonseca Calvão, José Maria Garcia da Costa, Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães, Eduardo José Correia Lopes, Raúl António Ribeiro Luís, Albertino José Castro Lousa, Ana Paula Rodrigues da Cruz, Cláudia Alexandra da Cruz Oliveira Guerra e Vilaverde, Mário Artur Correia Lopes
Item do relato	Descrição do facto	Normas violadas	Infrações financeiras	Sancionatória
III.1, § 10-13; IV, § 30-34; V, § 54	Falta de controlo interno na área das aquisições de bens e serviços (2015-3.º trimestre 2017)	Pontos 2.9.3 e 2.9.10.2.1/ss do POCAL	Art.º 65.º/1-d), da LOPTC	José Maria Garcia da Costa, Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães, Raúl António Ribeiro Luís, Albertino José Castro Lousa, Ana Paula Rodrigues da Cruz, Cláudia Alexandra da Cruz Oliveira Guerra e Vilaverde
III.2, § 15/ss; IV § 41, 49, 50; V § 56 e 57	Encargos com o pessoal da residência de estudantes/subsídios à exploração (2013 a 2017)	Arts. 32.º/3, 53.º/3, 56.º, 57.º, 70.º, todos do RJAEL; Ponto 2.3.4.2. /d), do POCAL	Art.º 65.º/1-b) da LOPTC	João Luís Teixeira Fernandes, Paulo Augusto Breia da Fonseca Calvão, José Maria Garcia da Costa, Pedro Manuel Alves Barroso Magalhães, Eduardo José Correia Lopes, Raúl António Ribeiro Luís, Albertino José Castro Lousa, Ana Paula Rodrigues da Cruz, Cláudia Alexandra da Cruz Oliveira Guerra e Vilaverde, Mário Artur Correia Lopes
III.2, § 28; IV, § 46 e 51; V, § 63	Apoios financeiros atribuídos à EPMVF em 2020/2021, ao abrigo do art.º 33.º/1-o) do RJAL	Arts. 32.º/4 e 53.º/3 do RJAEL e ponto 2.3.4.2. /d), do POCAL	Art.º 65.º/1-b) da LOPTC	Mário Artur Correia Lopes, António Luis Marques, Vilma Cláudia Ribeiro Pereira
*os montantes suscetíveis de reintegração, no valor de 106.194,57 , estão apurados no quadro a fls.11, nos parágrafos 58-61 e no quadro constante do anexo III, deste documento.				