

Auditoria para Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 04/2024– ARF – 2.ª S

Entidade fiscalizada:

MUNICÍPIO DE MONCHIQUE



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 06/2023 – ARF-DA IX – UAT2

2.ª SECÇÃO

Apuramento de responsabilidades financeiras

- Realização de despesa pública sem observância do processo legalmente exigido;
- Realização de despesa pública não documentada;
- Aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação.

Lisboa 2024



ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
SIGLAS E ABREVIATURAS	7
I. INTRODUÇÃO.....	8
II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	8
III. DOS FACTOS.....	10
3.1. PEQD n.º 56/2019.....	10
3.2. PD n.º 187/2021	16
3.3. Posteriores desenvolvimentos.....	24
3.4. Síntese factual	25
3.4.1. Primeiro grupo de despesa: incumprimento do processo de realização de despesa pública	27
3.4.2. Segundo grupo de despesa: realização de despesa pública sem apresentação das respetivas faturas	30
3.4.3. Terceiro grupo de despesa: aquisição de bens duradouros não inventariados	33
IV. DO DIREITO	34
4.1. Generalidades.....	34
4.2. Da inobservância do processo de realização de despesa pública.....	35
4.3. Da realização de despesa pública sem apresentação das respetivas faturas.....	40
4.4. Da aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação	42
V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE	44
VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES.....	45
6.1. Generalidades.....	45
6.2. Alegações apresentadas por Rui André.....	46
6.2.1. Da inobservância do processo de realização de despesa pública	46
6.2.2. Da realização de despesa pública não documentada	50
6.2.3. Da aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação	54
6.3. Alegações apresentadas por Arminda Andrez.....	56
6.3.1. Da inobservância do processo de realização de despesa pública	57
6.3.2. Da realização de despesa pública não documentada.....	58
6.3.3. Da aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação	61
6.4. Alegações apresentadas por Luís Grade.....	62
VII. CONCLUSÕES.....	64

VIII.	EMOLUMENTOS	66
IX.	RECOMENDAÇÃO	66
X.	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	66
XI.	DECISÃO.....	67
	ANEXO - 1 - Mapa das Responsabilidades Financeiras	69

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Valores totais constantes do quadro que concretiza o despacho n.º 19/2021, de 08 de outubro.....	18
Quadro 2: Valores totais de despesa realizada por Rui André sem observância do processo legalmente exigível.	29
Quadro 3: Despesas realizadas por Arminda Andrez sem observância do processo legalmente exigível.	29
Quadro 4: Despesas realizadas por Rui André, com recurso ao cartão de crédito afeto à conta bancária do MM, sem que as correspondentes faturas tenham sido entregues nos serviços municipais.	31
Quadro 5: Despesas realizadas por Arminda Andrez, com recurso ao cartão de crédito afeto à conta bancária do MM, sem que as correspondentes faturas tenham sido entregues nos serviços municipais.	32
Quadro 6: Síntese (não exaustiva) de bens duradouros adquiridos pelos visados.	33
Quadro 7: Despesa realizadas na aquisição de bens duradouros não inventariados.	34
Quadro 8: Valores totais das despesas realizadas sem cumprimento do procedimento legalmente exigido.	38

FICHA TÉCNICA

Coordenação e execução técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Colaboração

Mariana Marques Bastos

Estagiária

SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas	Designação
AL	Autarquias Locais
ARF	Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CM	Câmara Municipal de Monchique
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA IX	Departamento de Auditoria IX
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
MM	Município de Monchique
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Organismos de Controlo Interno.
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Monchique
PD	Processo de Denúncia
PEQD	Processo de Participação, Exposição, Queixa ou Denúncia
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RTC	Regulamento do Tribunal de Contas
TdC	Tribunal de Contas
VPCM	Vice-Presidente da Câmara Municipal de Monchique

I. INTRODUÇÃO

1. O presente relatório é elaborado ao abrigo dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 55.º e ss. da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, bem como do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC).
2. O relato foi remetido para contraditório, institucional e pessoal, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, e nesse âmbito notificado aos eventuais responsáveis, tendo estes apresentado as respetivas alegações no prazo devido, com exceção do atual Presidente da Câmara Municipal de Monchique (PCM), que não exerceu o direito ao contraditório institucional.
3. A análise das alegações remetidas ao Tribunal de Contas (TdC) consta de ponto específico para o efeito (Ponto VI).
4. Em sede de contraditório foi remetida documentação que não constava anteriormente do processo, e que se revelou essencial à análise que se fará no presente relatório.

II. ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

5. Na origem da presente auditoria encontra-se uma denúncia remetida ao TdC a 20.02.2019², e que deu lugar ao Processo de Participação, Exposição, Queixa ou Denúncia n.º 56/2019 (doravante, PEQD).
6. A esta denúncia seguiu-se uma segunda³, recebida pelo TdC a 16.12.2021, que, por sua vez, motivou o Processo de Denúncia n.º 187/2021 (doravante, PD).

¹ Lei n.º 98/97, de 26.08, atualizada.

² Vd. fl. 1 do PEQD.

³ Vd. fls. 1 a 7 do PD.

7. Tendo em conta que este último comungava o objeto com o referido PEQD, ainda que com um horizonte temporal mais alargado, foi aquele apensado a este a 04.04.2022⁴.
8. Ambas as denúncias versavam, entre outros aspetos, sobre a utilização de cartões de crédito por dois (2) dos membros em permanência do executivo municipal, que se mantiveram em exercício de funções de 2009 a 2021, cartões esses que se diziam utilizados para liquidar diversas despesas correntes e diárias, que terão ascendido ao valor de €81.458,14.
9. Em concreto, na última denúncia, reportava-se a utilização dos referidos cartões de crédito para efetuar pagamentos sem observância das regras vinculativas da realização de despesa pública, designadamente sem que tenham sido objeto de cabimento prévio, na medida em que o procedimento adotado após utilização do cartão era o de *“descontar o valor na entidade bancária, sem justificação, nem cabimentação, nem entrega de qualquer factura correspondente”*.
10. A análise feita pelo NATDR culminou com a elaboração da informação n.º 615/2022, de 10.11.2022⁵, na qual se concluiu pela existência de indícios da prática de ilícitos de natureza financeira, em particular por inobservância da alínea d), do ponto 2.3.4.2, do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), e dos artigos 3.º, n.º 3, 5.º, n.º 2, e 9.º, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), situação passível de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
11. Tais conclusões mereceram a concordância da Conselheira da Área de Responsabilidade IX, manifestada por despacho de 24.11.2022, exarado na referida informação.
12. Visa o presente processo de ARF, iniciado a 15.03.2023, dar cumprimento a tal despacho.
13. A factualidade que aqui se analisa foi em parte objeto do ROCI n.º 50/2015, da Inspeção Geral de Finanças (IGF), que por sua vez originou a prolação da Sentença n.º 6/2020,

⁴ Vd. fls. 584 a 586 do PEQD.

⁵ Vd. fls. 106 a 110 do PD.

da 3.^a Secção do TdC, onde foram julgados os factos ocorridos entre janeiro de 2010 e outubro de 2013, motivo pelo qual o âmbito temporal da presente ARF será circunscrito aos factos posteriores a outubro de 2013.

III. DOS FACTOS

3.1. PEQD n.º 56/2019

14. O PEQD teve origem numa exposição remetida ao TdC a 20.02.2019⁶, na qual se informava que *“continuavam sem receber os extratos dos cartões de crédito na posse de três elementos do executivo, cada um com plafond mensal de 4 000,00 euros”*.
15. Após receção da denúncia, e nela não se formulando conclusões que indiciassem a existência de ilícitos financeiros, o NATDR considerou conveniente que se oficiasse o Município de Monchique (MM), a fim de ver esclarecidas as razões que justificaram o pedido de disponibilização dos extratos dos cartões, e obter a aclaração da existência de alguma situação irregular ou ilegal, conexas com a atribuição, utilização e definição de plafonds desses cartões⁷.
16. A 28.03.2019, através de e-mail dirigido ao TdC, os denunciantes informaram que já haviam recebido os extratos dos cartões de crédito relativos ao período de novembro de 2017 a outubro de 2018⁸.
17. Mais informaram que haviam procedido à solicitação da entrega periódica dos extratos, e que iriam proceder ao pedido de entrega dos comprovativos de cabimentação das despesas efetuadas com os cartões de crédito, bem como das respetivas faturas-recibo⁹.

⁶ Vd. fl. 1 do PEQD.

⁷ Vd. fls. 7 e 8, *idem*.

⁸ Vd. fls. 10 a 22, *idem*.

⁹ Vd. fl. 27, *idem*.

18. Não tendo logrado efeito as repetidas tentativas de obter tais informações junto do executivo em permanência da CM, os denunciantes recorreram à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)¹⁰, pronunciando-se esta em sentido favorável ao acesso à documentação solicitada¹¹.
19. Neste encadeamento, os denunciantes foram informando o TdC acerca do ponto de situação da sua pretensão, que correspondia, essencialmente, à obtenção dos extratos dos cartões de crédito aos quais se fez referência, bem como dos comprovativos de existência de cabimentação, e das faturas-recibo respeitantes às despesas que constassem nos extratos.
20. A 29.01.2020, foi o à data PCM instado a prestar esclarecimentos acerca dos factos constantes da denúncia, peticionando-se, no ofício a este remetido, o seguinte¹²:
- A indicação do fundamento legal para que o MM detenha cartões de crédito cujos titulares são alguns dos membros em permanência do executivo municipal;
 - A identificação das despesas pagas por conta de cada cartão, no período compreendido entre novembro de 2017 e outubro de 2018;
 - O envio de cópia das faturas, ordens de pagamento, comprovativos de cabimentação e registo de compromisso, no que respeita às despesas pagas com os referidos cartões;
 - A indicação do número de inventário dos bens adquiridos e suscetíveis de inventariação.
21. Em resposta ao solicitado, recebida pelo TdC a 17.02.2020¹³, foi remetida a proposta que serviu de base à utilização dos cartões de crédito¹⁴, e solicitada a prorrogação do prazo para resposta às demais questões.

¹⁰ Vd. fls. 31 e 33, *idem*.

¹¹ Vd. fls. 36 e 37, *idem*, onde consta o Parecer da CADA n.º 221/2019.

¹² Vd. fls. 56 e 57 do PEQD.

¹³ Vd. fl. 58, *idem*.

¹⁴ Vd. fl. 59, *idem*.

22. Analisando o documento remetido, constata-se que, muito embora a utilização dos referidos cartões se tenha iniciado em 2010, a CM apenas aprovou a sua utilização anos depois.
23. A motivação de tal proposta funda-se no facto de ser *“tradição do Município de Monchique o uso de Cartão de Crédito por parte do Presidente da Câmara e restantes Vereadores em regime de permanência”*, bem como de esse uso servir para *“assegurar a satisfação de despesas urgentes e inadiáveis ou pagar serviços de representação e outros, bem como daquelas despesas que só se podem efetuar por via de plataforma eletrónica”*.
24. Tendo em conta as aludidas justificações, o ex-PCM propôs que a CM aprovasse o uso de três (3) cartões de crédito, a serem titulados pelo próprio, e por dois vereadores.
25. Tais cartões, com um limite individual de €4.000 mensais, seriam utilizados no âmbito das seguintes rubricas orçamentais:
 - Representação;
 - Combustíveis e lubrificantes;
 - Material de escritório;
 - Prémios, condecorações e ofertas;
 - Outras ofertas;
 - Deslocações e estadas.
26. Nessa mesma proposta, o ex-PCM determina que o uso dos cartões *“implica a entrega de documento comprovativo nos serviços de contabilidade, devidamente justificado e rubricado pelo portador de Cartão da satisfação de despesa urgente e inadiáveis no âmbito das rubricas em cima discriminadas”*.

27. Encerrando, propõe que a utilização dos cartões fosse autorizada para realização de pagamentos “*em plataforma eletrónica, ou pagamento de outras despesas de outras rubricas, sempre que assim seja exigido, desde que exista o respetivo cabimento e compromisso de despesa*”.
28. A 17.06.2020, foi dirigida ao ex-PCM nova solicitação de esclarecimentos, com conteúdo idêntico à anteriormente remetida¹⁵.
29. Em resposta¹⁶, recebida no TdC a 07.08.2020, o referido remete novamente o documento que atesta a aprovação da proposta de atribuição dos referidos cartões de crédito, dois quadros-síntese das despesas efetuadas com os referidos cartões¹⁷, no período compreendido entre novembro de 2017 e outubro de 2018, devidamente datadas, justificadas e acompanhadas de cópia das faturas respetivas.
30. Ficou por esclarecer se os bens inventariáveis, adquiridos com os referidos cartões, constavam do inventário municipal.
31. Da análise dos documentos remetidos ao TdC, efetuada pelo NATDR na informação n.º 209/2020, de 21.09.2020¹⁸, constata-se que as datas de cabimento e compromisso são posteriores à data da realização da despesa, no que respeita à listagem relativa ao cartão titulado pela vereadora Arminda Andrez, estando a listagem das despesas efetuadas com o cartão titulado pelo ex-PCM, Rui André, incompleta, dela não constando as datas de pagamento, cabimento e compromisso.
32. Nessa mesma informação, conclui-se que as despesas efetuadas com os cartões de crédito, não respeitando as fases do processo de realização de despesa, encontram-se em afronta à alínea d), do ponto 2.3.4.2., e ao ponto 2.6.1., ambos do POCAL, o que indicia a prática de um ilícito financeiro, capaz de fundar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da LOPTC.

¹⁵ Vd. fls. 79 e 80, *idem*.

¹⁶ Vd. fls. 81 a 215, *idem*.

¹⁷ Vd. fls. 85 a 91, *idem*.

¹⁸ Vd. fls. 216 a 223 do PEQD.

33. Sendo reiteradamente pouco esclarecedoras as informações que foram sendo prestadas pelo ex-PCM, houve necessidade de o notificar por diversas vezes no sentido de ver respondidas, por completo, aquelas que eram as questões colocadas no primeiro ofício que lhe foi dirigido.
34. Neste compasso, foram solicitados e aceites diversos pedidos de prorrogação de prazo, prazo esse que, ainda assim, foi sistematicamente incumprido. Nas respostas remetidas a este Tribunal, o ex-PCM limitou-se a replicar os esclarecimentos meramente parciais que já haviam sido prestados anteriormente.
35. Em acréscimo àquilo que já tinha sido comunicado, o referido esclareceu que os bens adquiridos com os cartões de crédito não são suscetíveis de inventariação, e que o cartão que seria titulado por um dos vereadores não havia sido emitido pelo banco.
36. Ainda assim, e apesar da vasta troca de correspondência, ficaram por esclarecer diversas questões para as quais o TdC insistentemente solicitou resposta.
37. Em concreto, no respeitante ao cartão titulado por Rui André, verificaram-se as seguintes lacunas de informação:
 - Não foram preenchidas as colunas do quadro proposto relativas à identificação das ordens de pagamento, correspondentes às despesas efetuadas, nem foram identificadas as datas de cabimento, compromisso e pagamento das correspondentes despesas;
 - Não foram enviadas cópias das ordens de pagamento relativas às despesas efetuadas, correspondente documentação de suporte, nem as contas correntes relativas às correspondentes classificações da despesa, que evidenciassem os registos contabilísticos associados ao cabimento, compromisso e pagamento das despesas em causa.
38. No que diz respeito ao cartão titulado por Arminda Andrez, e por referência ao período que medeia entre outubro de 2017 e dezembro de 2019, ficou por esclarecer, para além das lacunas identificadas no ponto anterior, que aqui se replicam, o número de

inventário correspondente ao computador cuja despesa foi paga através do cartão de crédito¹⁹.

39. Por fim, em incumprimento do solicitado pelo TdC, não foi enviada cópia da documentação referente à contratualização de cada um dos cartões de crédito.
40. Face à falta reiterada de colaboração por parte do ex-PCM²⁰, mesmo depois de informado das consequências jurídicas resultantes da aplicação do artigo 66.º, n.º 1, alíneas c) e d), da LOPTC²¹, o NATDR concluiu, na informação n.º 219/2021, de 23.07.2021, que o comportamento do responsável é suscetível de consubstanciar uma infração financeira, nos termos dos referidos preceitos, a imputar a Rui Miguel da Silva André²².
41. Em conformidade, propôs a sua notificação para que, num prazo de 10 dias, prévios à instauração de um processo autónomo de multa, fosse ouvido sobre os factos que lhe eram imputados e respetiva qualificação, o regime legal, e os montantes da sanção a aplicar, conforme dispõe o artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC.
42. Tal proposta mereceu a concordância da Conselheira da Área de Responsabilidade IX, através de despacho de 20.10.2021, exarado na referida informação.
43. Em cumprimento de tal despacho, foi o responsável notificado para, no prazo de 10 dias, se pronunciar em sede de contraditório, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, da LOPTC, acerca da intenção de aplicação de uma multa por parte do TdC²³.
44. O contraditório foi recebido neste Tribunal a 16.11.2021²⁴, nele se alegando que:

¹⁹ Pelo que não foi enviada a correspondente ficha de inventário, nem tão pouco foi identificada a unidade/serviço/pessoa a que o mesmo se encontrava afeto.

²⁰ Cfr. a síntese elaborada pelo NATDR na informação n.º 219/2021, de 23 de julho de 2021, constante nas fls.550 a 553 do PEQD.

²¹ Cfr. o ofício da DGTC n.º 24247/2021, de 02 de julho de 2021, constante nas fls. 393 a 395 do PEQD.

²² Cfr. os artigos 61.º e 62.º, aplicáveis por remissão do artigo 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

²³ Vd. fl. 554 do PEQD.

²⁴ Vd. fls. 558 a 560, *idem*.

- O exponente não tem mais informação para além da enviada, uma vez que os pagamentos em causa eram efetuados diretamente, não existindo procedimento de registo dos mesmos;
 - O objetivo de utilização dos cartões de crédito era precisamente o de evitar tais procedimentos;
 - O controlo do cartão bancário era feito apenas com os extratos bancários, sendo que o cartão era usado apenas para pagamentos eventuais;
 - À data, e não estando já no executivo camarário, não tem acesso a mais nenhum documento;
 - Solicita, portanto, a relevação financeira da eventual infração, alegando nunca ter agido com intenção de cometer qualquer infração.
45. A resposta foi analisada pelo NATDR, na informação n.º 442/2021, de 06.12.2021²⁵, tendo-se concluído pela necessidade de enviar os autos à Secretaria do Tribunal, a título devolutivo, para que fossem extraídos todos os documentos necessários à instauração do processo autónomo de multa²⁶.
46. Percorrido todo o conteúdo relevante do PEQD, e para melhor compreensão dos factos, importa concentrar a análise no PD, ao qual aquele primeiro foi apenso.

3.2. PD n.º 187/2021

47. A 16.12.2021, foi recebida pelo TdC uma segunda denúncia²⁷, que dava conta dos factos que já constavam no PEQD, i.e., possíveis irregularidades na utilização dos cartões de crédito atribuídos a dois (2) membros do anterior executivo. Tal denúncia tinha, no

²⁵ Vd. fls. 562 a 566, *idem*.

²⁶ Dando origem ao Processo Autónomo de Multa n.º 1/2022, no âmbito do qual ainda não existe decisão final.

²⁷ Vd. fls. 1 a 7 do PD.

entanto, se comparada com a anterior, um âmbito temporal mais alargado, correspondente ao período em que aqueles desempenharam funções, ou seja, o hiato temporal compreendido entre 2009 e 2021.

48. Na referida denúncia, replica-se que os membros em permanência do anterior executivo dispunham de cartões de crédito que utilizavam para “*variadas despesas correntes e diárias*”, sendo que o procedimento adotado após utilizarem o cartão era o de “*descontar o valor na entidade bancária*”, pelo que as despesas “*não eram justificadas, nem cabimentadas, sem ser entregue qualquer fatura correspondente à respetiva despesa, não sendo exequível justificá-las e lançá-las internamente*”.
49. Acrescenta que o executivo em funções se deparou com a circunstância de existirem “*valores para os quais não há cabimentação, nem justificação através de faturas e, por sua vez, será condição necessária e inevitável proceder à alteração do orçamento, uma vez que existem despesas efetuadas com os cartões bancários entre 2010 e 2021, que não se encontram regularizadas*”.
50. Neste sentido, a ex-vereadora Arminda Andrez emitiu, no último dia de gestão corrente, o despacho n.º 19/2021, de 08 de outubro, ordenando que as responsabilidades faturadas fossem liquidadas²⁸.
51. Em tal documento, com o título “*lançamento contabilístico*”, pode ler-se o seguinte:
- “Considerando a necessidade de efetuar o lançamento contabilístico nas responsabilidades faturadas, referentes aos cartões de crédito atribuídos ao executivo e que ainda não foram lançadas, proceda-se à liquidação das mesmas”.*
52. Em concretização do despacho surge um quadro com a discriminação dos montantes por “*tipo de situação*” e por ano²⁹, do qual constam os seguintes valores totais:

²⁸ Vd. fl. 4, *idem*.

²⁹ Vd. fl. 5, *idem*.

Quadro 1: Valores totais constantes do quadro que concretiza o despacho n.º 19/2021, de 08 de outubro.

Tipo de situação	Valor
Faturas com pagamento no extrato	€56.769,71
Faturas com talão MB sem extrato	€1.627,53
Comissões no extrato	€546,76
Sem fatura	€20.348,53
Faturas sem talão MB e sem extrato	€2.123,54
Subtotal	€81.416,07
Valores pagos a mais ou a menos	€42,07
Total	€81.458,14

53. Esta segunda denúncia foi objeto de análise preliminar pelo NATDR, constante da informação n.º 16/2022, de 07.01.2022³⁰.
54. Neste contexto, no dia 08.02.2022, e tendo em conta o conteúdo do Quadro 1, *supra*, foi solicitado ao atual PCM o preenchimento de quatro (4) quadros³¹, respeitantes aos seguintes descritores:
- i) Faturas com pagamento no extrato;
 - ii) Faturas com talão multibanco sem extrato;
 - iii) Despesas sem fatura; e
 - iv) Faturas sem talão multibanco e sem extrato.
55. Tal solicitação teve o intuito de ver clarificado o cumprimento das fases do processo de realização da despesa pública.
56. A resposta a tal solicitação foi recebida no TdC a 03.03.2022³², e nela o novo executivo vem clarificar vários aspetos respeitantes a cada grupo de despesa.

³⁰ Vd. fls. 13 a 18, *idem*.

³¹ Vd. fls. 19 e 20, *idem*.

³² Vd. fls. 21 a 34, *idem*.

57. Relativamente às despesas suportadas por fatura, e que constam dos extratos bancários, no valor total de €56.769,71, esclarece-se no referido ofício o seguinte:

- As despesas foram pagas com cartão de crédito afeto à conta do município;
- Desconhece-se se foram realizadas pelo respetivo titular do cartão;
- O seu valor foi debitado no extrato bancário da conta afeta ao cartão;
- As faturas só deram entrada no MM no dia 08.10.2021, após o despacho n.º 19/2021, dessa mesma data, da autoria da ex-vereadora Arminda Andrez, ao qual já se fez referência;
- As despesas correspondentes às faturas não foram justificadas, nem tão pouco foram objeto de cabimento, compromisso, ou de relevação contabilística, não estando refletidas nas demonstrações financeiras do MM, e não tendo sido objeto de ordem de pagamento;
- Por fim, que as faturas em questão haviam sido objeto de liquidação.

58. Por outro lado, e relativamente às faturas munidas de talão multibanco, mas que não constam no extrato, no valor de €1.627,53, vem o atual executivo informar o seguinte:

- Desconhece-se se a despesa foi ou não efetuada pelo titular do cartão;
- Não existe extrato bancário a comprovar se o valor referente às faturas foi ou não debitado da conta afeta ao cartão de crédito;
- As faturas não têm registo de entrada no município, tendo sido apenas entregues no dia 08.10.2021, após o referido despacho da ex-vereadora Arminda Andrez;
- As faturas não foram objeto de cabimento, compromisso, nem tão pouco de relevação contabilística patrimonial, não tendo existido ordem de pagamento para as respetivas despesas;

- Por fim, que as faturas foram objeto de liquidação.
59. Quanto às despesas, no valor de €20.348,53, pagas com os referidos cartões de crédito, relativamente às quais não existe fatura, esclarece-se no ofício remetido ao TdC que:
- Os documentos de suporte das despesas não têm registo de entrada no MM, nem tão pouco eram apresentados na contabilidade deste;
 - Não foi entregue qualquer fatura relativa a tais despesas;
 - As despesas em questão não foram objeto de cabimento, compromisso, nem relevação contabilística;
 - Muito embora não tenham sido emitidas ordens de pagamento relativamente a tais despesas, confirma-se, através dos extratos, que estas foram objeto de liquidação.
60. Relativamente ao último grupo de despesas em relação ao qual o NATDR solicitou esclarecimentos, i.e., as despesas no valor de €2.123,54, que não constam no extrato, nem contam com apresentação de talão multibanco, esclarece-se em resposta que não existe qualquer registo contabilístico destas faturas.
61. O que acaba de se dizer é corroborado pelo teor de um e-mail remetido por um técnico da secção de contabilidade do MM, onde se pode ler que *“as faturas pagas com os cartões de crédito (...) não foram objeto de qualquer registo contabilístico (cabimento, compromisso, e ordem de pagamento), pois apesar da solicitação por este serviço, várias vezes, (sempre verbal) só foram entregues no dia 08-10-2021, pela anterior vereadora Arminda Andrez, com o despacho deste mesmo dia, ao final do dia de trabalho, não sendo possível fazer todos estes registos”*³³.

³³ Vd. fl. 583 do PEQD.

62. Considerando o NATDR que a factualidade descrita indicia a existência de ilícitos de natureza financeira³⁴, e não dispondo da documentação que permitisse a caracterização objetiva dos mesmos, entendeu serem necessários esclarecimentos adicionais.
63. Neste sentido, a 05.05.2022³⁵, foi o atual PCM instado a:
- Identificar os titulares dos cartões de crédito em causa, procedendo ao envio, para cada um dos utilizadores, da autorização correspondente à utilização do meio de pagamento em causa;
 - Informar se existe regulamento interno referente à utilização dos cartões de crédito, e, em caso afirmativo, proceder ao envio de uma cópia do mesmo;
 - Enviar, reportado ao dia 31 de dezembro de cada um dos anos que medeiam entre 2010 e 2021, as reconciliações bancárias das contas associadas aos cartões de crédito, o resumo diário da tesouraria, o resumo das reconciliações bancárias, e o extrato bancário das contas correspondentes;
 - Proceder ao preenchimento dos quadros anexos ao ofício.
64. Após solicitado e deferido um pedido de prorrogação do prazo para resposta,³⁶ vem o atual PCM remeter, via e-mail, os quadros cujo preenchimento se peticionou³⁷³⁸, remetendo por via postal a resposta aos restantes esclarecimentos, assim recebida pelo TdC a 09.06.2022³⁹.
65. Em tal resposta replica-se o anteriormente esclarecido, reiterando a inexistência de regulamento interno relativo à utilização dos cartões de crédito à disposição dos membros em permanência do anterior executivo municipal, afirmando que a Proposta n.º 82/2017, de 20 de outubro, da autoria do anterior PCM, é o único documento que comprova a autorização para a utilização dos cartões em causa.

³⁴ Analisando-a na informação n.º 252/2022, de 21.04.2022, constante nas fls. 37 a 42 do PD.

³⁵ Vd. fls. 44 e 45 do PD.

³⁶ Vd. fls. 46 e 47, *idem*.

³⁷ Vd. fl. 49, *idem*.

³⁸ Remetidos igualmente por via postal, e constantes das fls. 94 a 104, *idem*.

³⁹ Vd. fls. 50 a 104, *idem*.

66. Em aditamento, juntam-se as reconciliações bancárias referentes aos anos de 2010, 2011, 2012 e 2021⁴⁰⁴¹, os resumos diários de tesouraria⁴², bem como os extratos bancários da conta do MM⁴³, sempre referentes ao último dia de cada ano que medeia entre 2010 e 2021.
67. A factualidade que se vem descrevendo nos pontos antecedentes, foi analisada pelo NATDR, na Informação n.º 615/2022, de 10.11.2022⁴⁴, na qual se assentaram os seguintes factos:
- O MM, para assegurar a satisfação de despesas urgentes e inadiáveis, de serviços de representação e outros, bem como daquelas despesas que só se podem efetuar por via de plataforma eletrónica, optou pela disponibilização de cartões de crédito titulados pelos membros em permanência do executivo municipal⁴⁵;
 - Foram, assim, emitidos dois (2) cartões de crédito, titulados por Rui André e Arminda Andrez, tendentes a efetuar pagamentos relativos a despesas de representação, combustíveis, lubrificantes, material de escritório, prémios, condecorações, ofertas, deslocações e estadas;
 - Poderiam ainda ser utilizados para a satisfação de pagamentos em plataforma eletrónica ou de despesas de outras rubricas, sempre que assim fosse exigido, desde que existisse o respetivo cabimento e registo de compromisso;
 - Nos termos da referida deliberação, o uso do cartão de crédito implicava a entrega de documento comprovativo, nos serviços de contabilidade, devidamente justificado e rubricado pelo portador do cartão;
 - O limite atribuído a cada cartão foi de €4.000 mensais;

⁴⁰ Vd. fls. 53 a 61, *idem*.

⁴¹ Afirmando não dispor das restantes.

⁴² Vd. fls. 62 a 80, *idem*.

⁴³ Vd. fls. 81 a 93, *idem*.

⁴⁴ Vd. fls. 106 a 110, *idem*.

⁴⁵ Utilização aprovada na reunião camarária de 24.10.2017, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

- Desde 2010, e até 2021, os cartões vinham sendo utilizados para fazer face a diversas categorias de despesas, sem que se verificasse a entrada das faturas nos serviços de contabilidade, a aferição do cabimento, e o registo do compromisso;
- Tendo sido entregues, a 08.10.2021, as faturas respeitantes às despesas realizadas nos 11 anos transatos, conclui-se, igualmente, que não foram objeto de relevação contabilística quer na ótica patrimonial quer na orçamental;
- É possível cindir-se os pagamentos efetuados nas seguintes quatro (4) categorias: i) com fatura e pagamento no extrato (Tabela A); ii) com fatura e talão multibanco, mas sem reflexo no extrato (Tabela B); iii) sem fatura (Tabela C); e iv) com fatura, mas sem talão multibanco nem reflexo no extrato (Tabela D).

68. Nestes termos, concluiu-se na referida informação que o pagamento das despesas efetuadas com os cartões de crédito, sem antecedência de cabimento e compromisso, viola a alínea d), do ponto 2.3.4.2, do POCAL, bem como os artigos 3.º, n.º 3, 5.º, n.º 2, e 9.º, da LCPA, situação passível de dar lugar a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
69. Adicionalmente, concluiu-se que, do procedimento adotado, advêm, igualmente, consequências ao nível da fiabilidade da informação constante das demonstrações financeiras, na medida em que ao não se encontrarem registados os cabimentos e compromissos, os mesmos não estão refletidos nos mapas de controlo orçamental da despesa que integram a prestação de contas.
70. No mesmo sentido, conclui-se que não tendo as faturas sido oportunamente entregues no serviço camarário e, por isso, não tendo sido reconhecidas contabilisticamente, o valor das despesas respetivas não se refletiu no balanço que integra a prestação de contas.

71. Neste sentido, foi proposto o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, proposta com a qual a Conselheira da Área de Responsabilidade IX concordou, a 24.11.2022.

3.3. Posteriores desenvolvimentos

72. Já no âmbito da presente ARF, a 19.06.2023, foi o atual PCM instado a esclarecer o seguinte:
- Se existem comprovativos dos eventos que sustentam o interesse público subjacente à realização das despesas constantes da Tabela A, respeitante às já mencionadas despesas com fatura e que constam no extrato;
 - Se o ex-PCM recebia, a propósito de deslocações externas, ajudas de custo para fazer face a despesas com refeições e alojamento;
 - Se os bens inventariáveis adquiridos com os dois cartões de crédito constam do inventário municipal;
 - Quais os períodos de férias gozados pelo anterior PCM no período em que exerceu funções;
 - Se as despesas que constam na Tabela C, não foram acompanhadas, efetivamente, da entrega de fatura;
 - Qual o procedimento pré-contratual adotado para a realização das despesas de reparação de automóveis e aluguer de autocarros, solicitando-se, em função da resposta, o envio das respetivas peças procedimentais;
 - Se na realização das referidas despesas eram cumpridas as regras aplicáveis à sua autorização, designadamente o respetivo cabimento e compromisso.

73. Em resposta ao solicitado, recebida pelo TdC a 25.07.2023⁴⁶, vem o oficiado esclarecer os seguintes factos:

- Não existem comprovativos dos eventos que justificam o interesse público subjacente à realização das despesas constantes da Tabela A;
- Nunca foram pagas ajudas de custo ao ex-PCM para fazer face a despesas com refeições e alojamento;
- Os bens inventariáveis adquiridos com recurso aos cartões não constam do inventário municipal, na medida em que as faturas não foram entregues nos serviços;
- Durante todo o período em que exerceu funções, o ex-PCM apenas gozou cinco (5) dias de férias em 2014, tendo gozado de uma licença de 15 dias no decurso da celebração de matrimónio, com início a 19.05.2018;
- As despesas constantes da Tabela C não gozam, efetivamente, de fatura entregue nos serviços;
- A realização das despesas com recurso aos dois (2) cartões de crédito não foi precedida da verificação do cabimento nem registo de compromisso, na medida em que os serviços não tiveram conhecimento das mesmas.

3.4. Síntese factual

74. Desde 2010, o MM gozou de dois (2) cartões de crédito, titulados por Rui André e Arminda Andrez, os quais foram por estes utilizados até 2021, para fazer face a despesas variadas.

⁴⁶ Vd. fls. 20 a 24 do presente processo.

75. Na sequência de auditoria da IGF ao MM⁴⁷, remetida ao MP, confirmou-se, através da Sentença n.º 6/2020⁴⁸, transitada em julgado, que as despesas realizadas com os ditos cartões de crédito até outubro de 2013, já foram objeto de julgamento, pelo que não farão parte do objeto da presente ARF.
76. As despesas em análise na presente ARF são as que constam das quatro (4) Tabelas elaboradas pelos serviços camarários, por solicitação do NATDR, e em concretização dos valores totais que constam do Quadro 1, *supra*.
77. A informação arrolada nas mencionadas tabelas resulta da análise das faturas entregues por ocasião do despacho n.º 19/2021, de 08.10, da autoria de Arminda Andrez, bem como da consulta dos extratos bancários referentes aos cartões titulados por cada um dos visados⁴⁹.
78. Nestes termos, importa atentar à seguinte sistematização:
- As despesas arroladas nas **Tabelas A e B** são aquelas que contaram com apresentação de fatura nos serviços municipais⁵⁰, sendo reconduzíveis à mesma infração, ainda que as que constem da Tabela B previsivelmente não tenham sido realizadas com recurso aos cartões de crédito afetos à conta bancária do município⁵¹;
 - As despesas arroladas na **Tabela C** foram percecionadas através da consulta dos extratos bancários respeitantes aos cartões de crédito aos quais se vem fazendo menção, não tendo contado com a apresentação das respetivas faturas nos serviços municipais⁵²; e

⁴⁷ Vd. fls. 26 a 28 do presente processo.

⁴⁸ Vd. fls. 29 a 73, *idem*.

⁴⁹ Não foi solicitada a remessa da globalidade dos extratos bancários, dado o extenso volume documental que representam.

⁵⁰ Vd. fls. 74 a 81 do presente processo.

⁵¹ Segundo as informações prestadas pelos serviços municipais, as faturas respeitantes às despesas arroladas na Tabela B foram acompanhadas de talão multibanco. Porém, e na medida em que tais despesas não constam dos extratos bancários, conclui-se que seguiram outro percurso de realização, que não a utilização dos cartões de crédito a que se vem fazendo referência. Em todo o caso, e na medida em que é possível a identificação do seu autor, não deixam de ser consideradas na presente ARF.

⁵² Vd. fls. 82 e 83 do presente processo.

- As despesas arroladas na **Tabela D** contaram com a apresentação da respetiva fatura no serviço municipal competente (ainda que tardiamente), não constando dos extratos bancários, nem sendo acompanhadas de talão multibanco, motivo pelo qual não é possível discernir o seu autor, impedindo que sejam consideradas para efeitos da presente ARF⁵³.

79. Tendo em conta a heterogeneidade factual que se vem relatando, importa fazer uma síntese dos factos com potencial relevo financeiro, cindindo-os por tipos de despesa, para que, posteriormente, se faça uma avaliação “*de direito*” em função de cada grupo.

3.4.1. Primeiro grupo de despesa: incumprimento do processo de realização de despesa pública

80. Alterando aquela que foi a sistematização do relato, sem impacto material no conteúdo da presente ARF, e repetindo o que acima se expôs, saliente-se que para a análise do primeiro grupo de despesas importa relembrar o seguinte:

- Da Tabela A, expurgados os factos julgados na Sentença n.º 6/2020, constam despesas realizadas entre 2014 e 2021 por Rui André, ex-PCM, bem como por Luís Grade e Arminda Andrez, ex-veredores, despesas essas que se encontram suportadas por faturas entregues nos serviços camarários apenas em 2021;
- Na Tabela B encontram-se arroladas despesas que foram, também, acompanhadas da entrega, ainda que tardia, das faturas respetivas e do correspondente talão de multibanco, ainda que não constem do extrato bancário, motivo pelo qual se concluiu que não foram efetuadas com recurso aos cartões de crédito afetos à conta bancária do MM;
- Na Tabela C constam despesas realizadas com recurso aos cartões de crédito titulados por Rui André e Arminda Andrez, afetos à conta bancária

⁵³ Vd. fl. 84, *idem*.

municipal, cujas faturas subjacentes não foram entregues nos serviços municipais.

81. O procedimento adotado para a realização de tais despesas consistiu, salvo muito pontuais exceções, em **descontar o valor na entidade bancária, sem justificação, cabimentação, registo de compromisso ou lançamento contabilístico**. Tal constatação retira-se não apenas dos elementos fornecidos pela CM, mas também da correspondência trocada com o ex-PCM, na qual afirma, repita-se, *“a opção de utilização de um cartão para esse efeito era exatamente evitar tais procedimentos”*⁵⁴.
82. Em sede de relato⁵⁵, havia-se procedido ao computo dos valores totais de despesa pública realizada por cada um dos visados sem observância do procedimento legalmente exigido através da soma dos valores constantes nas Tabelas A, B e C, elaboradas pelos serviços municipais.
83. São, no entanto, menores os valores que se estabilizarão no presente relatório.
84. Após melhor análise das referidas Tabelas, e acolhendo as precisões feitas pelo visado Rui André em sede de contraditório, conclui-se que este realizou, durante o período temporal analisado na presente ARF, um total de €40.272,51 de despesa pública sem cumprimento do processo legalmente estabelecido⁵⁶, sendo possível sintetizá-lo no seguinte quadro⁵⁷:

⁵⁴ Vd. fls. 558 a 560 do PEQD.

⁵⁵ Vd. ponto 119 do relato.

⁵⁶ Este valor é calculado tendo por base as Tabelas A, B e C remetidas pelos serviços municipais, corrigindo o valor da despesa delas constante através da informação relativa ao valor que efetivamente foi debitado da conta bancária, dando o correto acolhimento às situações em que a um débito se seguiu um crédito, bem como atendendo às precisões feitas por Rui André em sede de contraditório. Atende-se ainda ao facto de a despesa identificada na Tabela A com o número de ordem 428, ter sido objeto de requisição da qual consta o número de cabimento e compromisso, pelo que, ainda que esta não seja bastante para comprovar o cumprimento do processo de realização de despesa, será acolhida enquanto tal (vd. fl. 264 do presente processo).

⁵⁷ O arrolamento detalhado destas despesas, com as correções efetuadas (em sentido favorável ao visado) consta das fls. 260 a 267 do presente processo.

Quadro 2: Valores totais de despesa realizada por Rui André sem observância do processo legalmente exigível.

Tabela	Valor
A	€33.256,30
B	€507,40
C	€6.508,81
Total	€40.272,51

85. Em sentido idêntico, conclui-se, depois de dado o devido acolhimento às requisições camarárias remetidas em sede de contraditório por Arminda Andrez, que no período considerado, a referida realizou despesa pública sem observância das regras legais imperativas, num valor total de € 11.463,91, conforme se depreende da análise do quadro seguinte⁵⁸:

Quadro 3: Despesas realizadas por Arminda Andrez sem observância do processo legalmente exigível.

Data	Valor	N.º de ordem	Tipo de bem
17.05.2017	€211,61	327A	Reparação automóvel
14.12.2017	€176,00	364A	Aquisição de 4 árvores de Natal
22.01.2018	€30,70	385A	Refeições
07.02.2018	€179,99	386A	Aquisição de um aspirador
07.03.2018	€569,99	387A	Aquisição de bem móvel
15.03.2018	€189,99	388A	Aquisição de bem móvel
14.03.2019	€29,99	425A	Aquisição de transformador
24.06.2019	€360,00	427A	Aquisição de cartões oferta
06.02.2020	€67,03	459A	Combustíveis
06.02.2020	€23,75	460A	Refeições
07.02.2020	€56,00	461A	Refeições
07.02.2020	€128,00	462 A	Alojamento
07.02.2020	€44,35	463 A	Refeições
20.04.2020	€379,99	464 A	Aquisição de máquina de filmar
23.06.2020	€139,90	465 A	Outros
23.06.2020	€4,20	466 A	Outros
09.03.2021	€178,99	467 A	Aquisição de auriculares
28.06.2021	€795,94	470 A	Aquisição de um tablet
05.07.2021	€49,99	471 A	Aquisição de placa elétrica
06.03.2018	€1173,42	59 C	Aluguer de viatura
20.03.2018	€1210,60	60 C	Refeições
23.03.2018	€300,00	61 C	Outros
23.03.2018	€310,00	62 C	Outros
23.03.2018	€897,00	63 C	Refeições
23.03.2018	€899,53	64 C	Aluguer de viatura
23.03.2018	€1173,42	65 C	Aluguer de Viatura
01.05.2018	€899,53	66 C	Aluguer de Viatura
22.07.2018	€820,00	67 C	Refeições
20.09.2018	€21,30	70 C	Refeições
30.06.2021	€139,90	113 C	Outros
30.06.2021	€2,80	114 C	Outros
Total	€11.463,91		

⁵⁸ Uma visão global das despesas realizadas por Arminda Andrez consta dos quadros presentes nas fls. 268 e 269 do presente processo.

86. Por fim, em sede de relato, havia-se indiciado a existência de despesas realizadas por Luís Grade, ex-vereador da CM, no valor de €2.436,92, sem observância do processo legalmente exigível. Na medida em que se encontra transcorrido o prazo prescricional de 5 anos previsto no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, resulta preterido o eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória, sendo despendidas averiguações adicionais.

3.4.2. Segundo grupo de despesa: realização de despesa pública sem apresentação das respetivas faturas

87. Muito embora tenham sido contempladas no precedente grupo, as despesas constantes da Tabela C, relativamente às quais as faturas respetivas não foram entregues nos serviços municipais, merecem tratamento autónomo, motivo pelo qual importa também sintetizá-las preliminarmente.
88. Como acima se acentuou, o presente conjunto de despesas foi apurado com base na Tabela remetida pelo atual executivo, onde são arroladas despesas realizadas com recurso aos cartões de crédito titulados por Rui André e Arminda Andrez, sem que essa realização fosse acompanhada da entrega (contemporânea ou tardia) das respetivas faturas nos serviços de contabilidade do município.
89. Da análise feita em sede de relato, havia resultado a conclusão de que foram realizadas pelos visados, sem a apresentação da respetiva fatura, despesas no valor de €19.627,39, dos quais €7.500,08 eram atribuíveis a Rui André, e os restantes €12.127,30 a Arminda Andrez.
90. Em sede de contraditório, os visados remeteram documentação de suporte a algumas das despesas consideradas no presente capítulo, bem como a fundamentação da sua realização, pelo que se força alterar os valores da eventual infração por ora em análise, face àqueles que anteriormente tinham sido avançados.

91. Neste sentido, no que respeita às despesas cuja autoria é atribuída a Rui André, importa atentar ao quadro que se segue, que arrola todas as despesas originariamente constantes da Tabela C:

Quadro 4: Despesas realizadas por Rui André, com recurso ao cartão de crédito afeto à conta bancária do MM, sem que as correspondentes faturas tenham sido entregues nos serviços municipais.

N.º	Data	Valor	Tipo de despesa	Documentos remetidos
1	20/10/2014	€42,15	Refeições	Fatura
2	22/10/2014	€8,35	Refeições	Fatura
3	28/10/2014	€75,00	Refeições	Fatura
4	05/11/2014	€70,05	Refeições	Fatura
5	11/11/2014	€48,70	Refeições	Não remete
6	12/11/2014	€102,00	Alojamento	Fatura
7	12/11/2014	€162,75	Refeições	Não remete
8	18/11/2014	€112,6	Refeições	Não remete
9	03/12/2014	€88,10	Refeições	Fatura
10	10/12/2014	€43,90	Refeições	Fatura
11	12/01/2015	€27,30	Refeições	Comprovativo de fatura
12	14/01/2015	€84,73	Refeições	Fatura
13	25/02/2015	€213,00	Alojamento	Não remete
14	26/02/2015	€216,00	Alojamento	Não remete
15	20/03/2015	€14,06	Compra de flores	Não remete
16	13/04/2015	€38,00	Refeições	Recibo não detalhado
17	13/04/2015	€42,45	Refeições	Fatura
18	14/04/2015	€40,00	Refeições	Recibo não detalhado
19	27/04/2015	€83,97	Compra de cabos	Fatura
20	12/06/2015	€219,50	Refeições	Não remete
21	08/07/2015	€201,40 - €64,00 (crédito)	Aluguer de viatura	Contrato de aluguer
22	25/07/2015	€9,65		Contrato de aluguer
23	13/08/2015	€87,3	Refeições	Fatura sem NIF
24	23/09/2015	€74,81 - €67,00 (crédito)	Caução de aluguer de viatura	Contrato de aluguer
25	23/09/2015	€320,33	Voo	Não remete
26	11/10/2015	€18,20	Aluguer de viatura	Contrato de aluguer
27	19/10/2015	€69,99	Aquisição de programa	Fatura
28	19/11/2015	€115,06	Refeições	Fatura
29	20/11/2015	€73,15	Refeições	Fatura
30	20/11/2015	€871,15	Refeições	Fatura
31	20/11/2015	€56,45	Refeições	Fatura
32	17/10/2016	€29,25	Aluguer de Viatura	Contrato de aluguer
33	17/10/2016	€114,02	Voo	Não remete
34	21/10/2016	€75,27	Aluguer de viatura	Contrato de aluguer
35	22/10/2016	€65,00	Alojamento	Fatura
36	23/10/2016	€19,00	Estacionamento	Não remete
37	23/10/2016	€6,40	Aluguer de viatura	Não remete
38	23/12/2016	€60,5	Cabazes de Natal	Não remete
39	29/12/2016	€22,76	Viatura de substituição	Não remete
40	04/01/2017	€94,10		Não remete
41	07/03/2017	€2,99	Servico digital	Não remete
42	17/03/2017	€28,00	Refeições	Não remete
43	10/10/2018	€8,70	Refeições	Fatura
44	29/11/2018	€456,52	Alojamento	Não remete
45	06/12/2018	€15,00	Estacionamento	Talão sem NIF
47	23/01/2019	€14,45	Refeições	Fatura
48	06/03/2019	€45,05 - 5,90 (crédito)	Deslocação	Não remete
49	07/03/2019	€243,34	Voo	Não remete
50	16/03/2019	€5,00	Outros	Não remete
51	15/07/2019	€56,70	Refeições	Fatura
52	16/07/2019	€115,60	Refeições	Fatura
53	23/10/2019	€397,56	Deslocação	Reserva
54	24/10/2019	€20,00	Deslocação	Não remete
55	24/10/2019	€311,12	Deslocação	Reserva
56	25/11/2019	€79,87	Aluguer de viatura	Não remete
57	25/11/2019	€7,72	Deslocação/ Viagem	Não remete
58	26/11/2019	€299,76	Deslocação/ Viagem	Não remete
59	29/11/2019	€5,55	Aluguer de Viatura	Não remete
60	09/12/2019	€18,85	Aluguer de Viatura	Não remete
61	28/12/2021	€17,21		
62	28/12/2021	€0,52		
63	25/01/2021	€17,21		
64	25/01/2021	€0,52		
65	25/02/2021	€17,21		
66	25/02/2021	€0,52		
67	25/03/2021	€17,21		
68	25/03/2021	€0,52		
69	26/04/2021	€17,21		
70	26/04/2021	€0,52		
71	25/05/2021	€17,21		
72	25/05/2021	€0,52		
73	25/06/2021	€17,21		
74	25/06/2021	€0,34		
75	25/07/2021	€17,21		
76	25/07/2021	€0,34		
77	27/09/2021	€17,21		
78	27/09/2021	€0,34		
79	25/08/2021	€17,21		
80	25/08/2021	€0,34		
81	02/09/2021	€43,00	Refeições	Fatura

92. Muito embora não estejam ao dispor dos serviços municipais, segundo as informações prestadas a este Tribunal, foi dado acolhimento às faturas remetidas pelo respondente em anexo às alegações, ainda que apenas àquelas que se encontram devidamente detalhadas e emitidas à ordem do MM⁵⁹.
93. Nestes termos, carece de alteração o valor atribuído em sede de relato ao computo das despesas realizadas por Rui André sem apresentação das respetivas faturas nos serviços do município, cifrando-se agora em € 4.133,61.
94. No mesmo sentido, após análise das alegações remetidas por Arminda Andrez, constatou-se a existência de fatura relativamente a algumas das despesas originariamente arroladas na Tabela C, ainda que as mesmas não se encontrem ao dispor dos serviços municipais.
95. Em coerência, são de acolher os documentos remetidos, sintetizando-se o resultado do exercício do direito ao contraditório, que corrige as informações remetidas pelos serviços municipais, no quadro que se segue:

Quadro 5: Despesas realizadas por Arminda Andrez, com recurso ao cartão de crédito afeto à conta bancária do MM, sem que as correspondentes faturas tenham sido entregues nos serviços municipais.

N.º	Data	Valor	Tipo de despesa	Documentos remetidos
1	17/02/2018	€1172,81	Aluguer de viatura	Requisição
2	01/03/2018	€1172,81	Aluguer de Viatura	Requisição
3	06/03/2018	€1173,42	Aluguer de viatura	Não remete
4	20/03/2018	€1210,60	Refeições	Remete várias faturas respeitantes a refeições realizadas no estabelecimento onde a presente despesa foi efetuada, no entanto com datas muito diversas.
5	23/03/2018	€300,00	Cartões oferta	Fatura
6	23/03/2018	€310,00	Cartões oferta	Fatura ⁶⁰
7	23/03/2018	€897,00	Refeições	Fatura
8	23/03/2018	€899,53	Aluguer de viaturas	Não remete
9	23/03/2018	€1173,42		
10	01/05/2018	€899,53		
11	22/07/2018	€820,00	Refeições	Fatura
12	20/09/2018	€21,30	Refeições	Fatura
13	06/12/2019	€561,98	Fogão e termoacumulador	Requisição
14	09/03/2020	€1368,00	Alojamento	Requisição
15	30/06/2021	€139,00	Plataforma virtual de reuniões	Requisição e fatura
16	30/06/2021	€2,80		Não remete

⁵⁹ Neste sentido, foi dado acolhimento à documentação que consta assinalada nas células a azul da 5.ª coluna do Quadro

4.

⁶⁰ A presente fatura não foi remetida pela visada, constando já da fl. 193 do PEQD.

96. Conclui-se, assim, que o valor de despesas não faturadas da autoria de Arminda Andrez se deve cifrar nos €5.359,30, após aceitação das faturas que se revelaram devidamente detalhadas e emitidas à ordem do MM, bem como das requisições camarárias.

3.4.3. Terceiro grupo de despesa: aquisição de bens duradouros não inventariados

97. Com afinidade com o grupo de despesas imediatamente anterior, porque eventualmente relevante para o apuramento de responsabilidade financeira reintegratória, encontra-se um terceiro e último conjunto de despesas, realizadas para aquisição de bens duradouros.
98. De entre os bens duradouros cuja aquisição se encontra arrolada nas Tabelas que serviram de base à presente ARF, merecem destaque os que constam no seguinte quadro:

Quadro 6: Síntese (não exaustiva) de bens duradouros adquiridos pelos visados.

Titular	Bem	Número de ordem	Valor	Número de inventário
Rui André	Cómoda de banheira	140 A	199,00€	Não inventariado
	Pen Drive	220 A	89,00€	Não inventariado
	Adaptador	269 A	45,99€	Não inventariado
	Autorrádio	290 A	99,99€	Não inventariado
	Capa de telemóvel	298 A	14,99€	Não inventariado
	TV Led	374 A	399,99€	Não inventariado
	Vestuário	411 A	101,00€	Não inventariado
	Material Informático	428 A	1583,00€	Não inventariado
Material Diverso	15 B	107,37€	Não inventariado	
Arminda Andrez	Desumidificador	388 A	189,99€	Não inventariado
	Transformador	425 A	29,99€	Não inventariado
	Máquina de filmar	464 A	379,99€	Não inventariado
	Auscultadores	467 A	178,99€	Não inventariado
	Tablet	470 A	795,94€	Não inventariado
	Placa elétrica	471 A	49,99€	Não inventariado

99. Conclui-se que os visados usaram os cartões de crédito afetos à conta bancária do MM para adquirir bens duradouros sem proceder à sua necessária inventariação, aquisições cujo valor total é dado pelo quadro seguinte:

Quadro 7: Despesa realizadas na aquisição de bens duradouros não inventariados.

Titular	Valor
Rui André	€2.640,33
Arminda Andrez	€1.624,89
Total	€4.265,22

100. A análise das alegações remetidas pelos visados em sede de contraditório não motivou a alteração dos factos fixados no relato a este respeito, mantendo-se as conclusões dele constantes.

IV. DO DIREITO

4.1. Generalidades

101. A possibilidade de as autarquias locais disporem de cartões de crédito para pagamento de despesas não se afigura, sem mais, irregular ou ilegal.
102. A relativa flexibilidade com que se permite a sua emissão, exige especial cautela na sua utilização, posto que uma aliciente facilidade prática não deve sobrepor-se ao cumprimento escrupuloso das regras gerais sobre realização de despesa pública e endividamento.

103. Dada a heterogeneidade factual que tem vindo a ser relatada, também a indagação da sua eventual relevância jurídico-financeira terá de ser tripartida, convocando cada grupo de despesa identificado no capítulo anterior soluções distintas, ainda que com pontos de sobreposição.
104. Pese embora a singularidade de cada um dos referidos grupos, evidencie-se preliminarmente que o denominador comum da sua análise centrar-se-á no artigo 266.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), que figura no nosso ordenamento como fundamento e limite de toda a despesa pública.
105. Estatui o referido preceito que “[a] Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”, pelo que, sempre que a gestão pública se manifeste desviante de tal ordem constitucional, deve o Direito Financeiro cobrar intervenção.

4.2. Da inobservância do processo de realização de despesa pública

106. Reconhecendo a finitude dos recursos públicos, e a conseqüente imprescindibilidade da sua boa administração, o ordenamento jurídico-financeiro é dotado de um conjunto de imperativos que disciplinam a realização de despesa pública.
107. Conseqüentemente, tanto a elaboração como a execução dos orçamentos públicos se encontram num domínio vinculado, que sanciona com ilegalidade os atos com ele contudentes.
108. E, saliente-se, a legislação aplicável visa não apenas garantir uma boa administração dos recursos públicos, como, paralelamente, assegurar que esta é feita em condições de transparência, que a tornem sindicável.
109. A este respeito adiante-se que, dos factos relatados, resulta evidente que ao longo de 11 anos foi realizada pelos visados despesa pública, alheia à necessária transparência, comprometendo a sua conveniente sindicância bem como a respetiva prestação de contas.

110. Preliminarmente, chame-se à colação o artigo 52.º, n.º 3, da LEO, que prescreve o seguinte:

“Nenhuma despesa pode ser autorizada sem que, cumulativamente:

- a) O facto gerador da obrigação **respeite as normas legais** aplicáveis;*
- b) Disponha de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tenha **cabimento** e identifique se os pagamentos se esgotam no ano ou em anos futuros no período previsto para o programa;*
- c) Satisfaça os requisitos de **economia, eficiência e eficácia**”.*

111. O n.º 4 do mesmo preceito estatui que *“[n]enhuma despesa pode ser paga sem que o **compromisso** e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade”.*

112. No mesmo sentido dispunha a alínea d), do ponto 2.3.4.2., do POCAL, ao impor que *“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**, respectivamente”.*

113. Tal disposição era complementada pelo ponto 2.6.1. do mesmo diploma, que prescrevia que *“[n]o decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de **cabimento** (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e **compromisso** (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço.”.*

114. Tal disposição encontra-se de acordo com o artigo 9.º, n.º 1, da LCPA, onde se dispõe que *“[n]enhum pagamento pode ser realizado, incluindo os relativos a despesas com pessoal e outras despesas com carácter permanente, sem que o respetivo **compromisso** tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesa”.*

115. Numa perspetiva *macro*, atente-se ao Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07, que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), e no seu artigo 22.º dispõe o seguinte:

“1 - A autorização de despesas fica sujeita à verificação dos seguintes requisitos:

- a) Conformidade legal;*
- b) Regularidade financeira;*
- c) Economia, eficiência e eficácia.*

2 - Por conformidade legal entende-se a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa.

3- Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”.

116. Depreende-se das normas elencadas que a realização de despesa pública está sujeita a uma tramitação formal própria, que compreende a aferição da sua legalidade, a verificação da existência de cabimento, a assunção do compromisso, culminando numa ordem para o seu pagamento.
117. Se o conteúdo dos últimos pressupostos de legalidade da despesa resulta evidente dos preceitos legais supramencionados, diga-se, quanto ao primeiro, o da legalidade propriamente dita, que numa factualidade como a descrita, seria necessário um registo da fundamentação de cada despesa, demonstrativo do interesse público que lhe está subjacente, acompanhado de posterior entrega das faturas correspondentes, emitidas à ordem da CM, das quais constasse a identificação do beneficiário.
118. É este um percurso vinculado, subtraído à discricionariedade dos gestores públicos, e que não pode resultar enfraquecido em função do meio utilizado para o pagamento das despesas.
119. Mas, foi esse, estranhamente, o escopo que motivou a emissão dos dois cartões de crédito atribuídos aos visados, o que se depreende da correspondência trocada com o

ex-PCM, na qual afirma não existirem registos dos procedimentos prévios à realização de despesa na medida em que “a opção de utilização de um cartão para esse efeito era exatamente evitar tais procedimentos de forma a que ficassem sempre registados os valores e o local onde os mesmos eram utilizados”, acrescentando que “o Cartão em questão apenas era usado para procedimentos eventuais e que per si se consideravam justificados nunca sendo solicitado qualquer procedimento para o efeito”⁶¹.

120. Relativamente à quase totalidade das despesas descritas, o procedimento legal que vinculava a sua realização foi inobservado, motivo pelo qual se reputam de ilegais os atos de realização de despesa relatados em 3.4.1., *supra*, da autoria de Rui André e Arminda Andrez⁶².
121. Realizaram-se, portanto, os seguintes valores de despesa ilegal de outubro de 2013 a 2021⁶³:

Quadro 8: Valores totais das despesas realizadas sem cumprimento do procedimento legalmente exigido.

Responsável	Valor
Rui André	€40.272,51
Arminda Andrez	€11.463,91

122. A ilegalidade das precedentes despesas funda-se, desde logo, na inexistência de aferição da sua legalidade, a qual exigia uma fundamentação para a sua realização, onde se atestassem os motivos que sustentam o interesse público subjacente à mesma.
123. Nesse sentido advoga a Sentença do TdC n.º 6/2020, na qual se afirma que “a mera junção de uma fatura não demonstra que as despesas efetuadas sejam legais, exigindo-

⁶¹ Vd. fls. 558 a 560 do PEQD.

⁶² Como já acima se deixou exposto, em sede de relato havia-se identificado Luís Grade como autor de despesa ilegal no valor total de €2.436,92, encontrando-se, no entanto, prescrito, o eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória.

⁶³ Valores obtidos com base nas Tabelas A, B e C, depois de efetuadas as devidas correções.

se a sua fundamentação, de forma a concluir que foram realizadas na prossecução de um fim específico no âmbito das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos nos termos do artigo 82.º (princípio da especialidade) da Lei n.º 169/99, de 18/09”.

124. Inobservadas foram igualmente as regras relativas ao cabimento e compromisso, na medida em que não se procedeu à verificação da existência de cabimento da despesa a realizar na dotação orçamental disponível, ou se efetuou o registo de compromissos assumidos.
125. Acrescida fica a ilegalidade com a constatação de que a realização de tais despesas não foi acompanhada da entrega contemporânea das correspondentes faturas, pelo que, durante o período considerado, resultou comprometida a fiabilidade das demonstrações financeiras do MM, das quais não constam refletidas tais despesas.
126. Não se revelam necessárias a este respeito indagações adicionais, na medida em que o visado Rui André reconhece que o procedimento para a realização de despesa foi inobservado durante os 11 anos considerados, reforçando ser precisamente esse o fito da atribuição e utilização dos cartões de crédito. Também Arminda Andrez afirma que o procedimento foi cumprido “*na maioria das situações*”.
127. A ilegalidade na assunção, autorização e pagamento de despesas, que aqui se verifica, constitui uma infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
128. Na medida em que ao longo do período considerado se verificou uma violação plúrima e homogénea das referidas normas, mostra-se adequado tratar a presente factualidade como uma única infração continuada.

4.3. Da realização de despesa pública sem apresentação das respetivas faturas

129. Maiores considerações se impõem relativamente às despesas realizadas a expensas do património municipal, sem que em momento algum tenha existido entrega das correspondentes faturas, devendo para tanto retomar-se os factos relatados no capítulo 3.4.2. do presente relatório.
130. Em sede de relato, concluiu-se que se subsumiam a tal inobservância despesas no valor de €19.627,38, dos quais €7.500,08 eram imputáveis a Rui André, e os restantes €12.127,30 a Arminda Andrez.
131. Em exercício do direito ao contraditório os visados apresentaram, relativamente a algumas das despesas arroladas na Tabela C, faturas convenientemente detalhadas e emitidas à ordem do MM, que mereceram acolhimento na presente ARF.
132. Por esse motivo, os valores da eventual infração firmados no presente relatório figuram alterados face àqueles que constavam do relato, sendo relevantes, para efeitos da presente ARF, despesas no valor de €4.133,61, da autoria de Rui André, e €5.359,30, da autoria de Arminda Andrez, convenientemente detalhadas nos Quadros 4 e 5, *supra*.
133. Estando abrangidas pelas considerações tecidas no ponto 4.2., há assim a precisar que, quanto a estas despesas, se adensa a ilegalidade, na medida em que para além de não terem sido justificadas, cabimentadas e compromissadas, não foram convenientemente documentadas.
134. Não ignorando que os respondentes remeteram outra documentação, como, por exemplo, reservas de alojamento e contratos de aluguer de viaturas, a documentação exigível para o presente efeito é, efetivamente, a fatura emitida à ordem do município, pois só essa é passível de assegurar (formalmente) um nexo funcional entre a realização de despesa e o interesse público.
135. Por esse motivo, e sendo certo que a existência de fatura na qual a entidade pública conste como beneficiária da despesa não é bastante para afirmar que esta serviu o

interesse público⁶⁴, a inexistência de tal documento culmina, irremediavelmente, na ilegalidade das despesas, por impossibilidade de perceção do seu fundamento.

136. Isto porque, como se destacou *supra*, a existência de base legal que motive e permita a despesa pública é um pressuposto da sua realização, sendo que na factualidade vertente não apenas inexistiu uma aferição de tal legalidade, como, quanto a este grupo de despesa, se constatou que não houve lugar à apresentação de qualquer documento que permitisse sustentar, *a posteriori*, a existência de interesse público subjacente aos pagamentos efetuados.
137. Tal interesse ordena que toda e qualquer despesa pública goze de contraprestação efetiva em benefício da entidade que a realiza.
138. Na factualidade por ora em análise, as despesas foram efetuadas pelos detentores dos cartões de crédito, pelo que a conclusão de que serviram o interesse público implicaria, pelo menos, um ato posterior que demonstrasse uma relação de utilidade entre estas e o município.
139. Não tendo existido qualquer ato suscetível de o demonstrar, resulta sugerido que estas não serviram o interesse público, não se materializando numa contraprestação efetiva em favor do MM.
140. A utilização de recursos públicos para fins diversos dos legalmente previstos constitui uma infração financeira nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC, suscetível de fundar responsabilidade financeira sancionatória, em paralelo com a infração firmada no ponto 4.2., *supra*.
141. Para além disso, a realização de despesas públicas que não gozam de contraprestação efetiva subsume-se à infração denominada “*pagamentos indevidos*”, prevista no artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.
142. Estatui o n.º 1 do referido preceito que “*[n]os casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar*

⁶⁴ Vd., em idêntico sentido, a Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 21/2014.

o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer”.

143. Em concretização, estabelece o n.º 4 que “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade”.
144. Em conclusão, os atos de realização de despesa que não contaram com emissão de fatura à ordem do MM, da autoria de Rui André e Arminda Andrez, são subsumíveis a duas distintas infrações financeiras, uma de natureza sancionatória, por utilização de recursos públicos para fins diversos dos legalmente previstos, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC, e outra de cariz reintegratório, denominada “pagamentos indevidos”, nos termos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 do mesmo texto legal.

4.4. Da aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação

145. Relativamente às despesas sintetizadas no ponto 3.4.3, afigura-se necessária uma distinta abordagem.
146. Recorde-se que se trata de despesas com a aquisição de bens duradouros relativamente às quais existiu, ainda que tardiamente, a entrega das respetivas faturas nos serviços camarários.
147. Em concreto, somam-se despesas no valor de €2.640,33 da autoria de Rui André, e de €1.624,89 da autoria de Arminda Andrez, convenientemente detalhadas no Quadro 6 do presente relatório.
148. Dada a natureza da contraprestação associada a tais pagamentos, impõe-se aferir se esta constitui “contraprestação efetiva” para o MM, ou se, pelo contrário, o sinalagma associado às despesas em questão serve interesses alheios ao interesse público.

149. Tratando-se de despesas efetuadas na aquisição de bens duradouros, o indício de que estas foram motivadas por necessidades de interesse público é a sua inventariação, ainda que, isoladamente, esta possa não ser bastante para o demonstrar.
150. Com interesse normativo para a questão em análise figura o ponto 2.8.1 do POCAL, que consagrava a obrigação de as autarquias locais elaborarem e manterem atualizado um inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património.
151. De tal obrigação resulta a conveniente existência de um inventário permanentemente atualizado e completo, do qual constem todos os bens inventariáveis da autarquia, e que, por isso, espelhe com fidedignidade o património desta, permitindo aferir, entre outros aspetos, o seu estado de conservação e o serviço ou pessoa ao qual cada um dos elementos que o integram se encontra afeto.
152. A despesa pública agora em análise serviu, como se disse, a aquisição de bens inventariáveis, na sua maioria material tecnológico, pelo que, sendo os pagamentos da autoria de Rui André e Arminda Andrez, cabia a estes adotar medidas ulteriores de integração dos bens adquiridos no património municipal, o que exigiria, pelo menos, a inventariação dos mesmos.
153. Maior diligência se exigiria, neste âmbito, do ex-PCM, visto que, de acordo com o artigo 35.º, n.º 1, alínea d), do RJAL, é competência do Presidente da Câmara “*elaborar e manter atualizado cadastro de bens móveis e imóveis do Município*”⁶⁵.
154. Em afronta às exigências legais, estes bens não chegaram a ser inventariados, motivo pelo qual não é possível afirmar que serviram o interesse público, condição indispensável à legalidade da despesa.
155. O facto de terem sido adquiridos com recursos públicos não é bastante para considerar que os bens se encontraram ao serviço do MM. Pelo contrário, não tendo sido objeto de prévio procedimento interno adequado, nem de inventariação ulterior, fica por demonstrar o nexo de utilidade entre o bem adquirido e o interesse público.

⁶⁵ Saliente-se que no *site* da CM não se encontra o respetivo regulamento de inventário e cadastro.

156. Os atos de realização de despesa por ora em consideração encontram-se abrangidos por infrações já detalhadas *supra*, na medida em que não apenas desrespeitaram o procedimento legalmente estatuído para a sua realização, como se traduziram na utilização de recursos públicos para finalidade eventualmente diversa da legalmente prevista, dando lugar a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e i), da LOPTC.
157. Precisamente por se considerar que os recursos públicos foram utilizados para finalidade eventualmente diversa da legalmente prevista, e, portanto, diversa do interesse público, tais pagamentos subsumem-se ao conceito de “pagamentos indevidos” para efeitos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, na medida em que não gozam de contraprestação efetiva para o MM, causando dano ao erário público.
158. Tal infração é suscetível de fundar responsabilidade financeira reintegratória nos termos dos referidos preceitos, legitimando o TdC a condenar os visados na reposição das quantias indevidamente pagas.
159. As alegações remetidas pelos visados em exercício do direito ao contraditório não são suscetíveis de alterar, quanto a este aspeto, o conteúdo do presente relatório.

V. IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

160. Sendo a responsabilidade financeira uma responsabilidade pessoal, estatui o artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC, que esta recai sobre o agente ou agentes da ação.
161. Tal norma é aplicável diretamente à responsabilidade financeira reintegratória, e por remissão do artigo 67.º, n.º 3, do mesmo diploma à sancionatória.
162. A primeira das infrações apontadas, tratada no ponto 4.2. do capítulo anterior, e que se traduz na realização de despesa pública sem cumprimento do procedimento legalmente estatuído, é imputável a Rui André e Arminda Andrez, autores das despesas ilegais

suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

163. Encontra-se prejudicada a possibilidade de imputação da apontada infração a Luís Grade, por decurso do prazo de prescricional de 5 anos, estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, muito embora a este seja também atribuível a autoria de despesas ilegais, por incumprimento do processo prévio legalmente previsto.
164. Ainda que a ilegalidade seja a mesma, não deve olvidar-se que são distintos os montantes envolvidos, que se traduzem num total de €40.272,51 de despesa ilegal realizada por Rui André, e de €11.463,910 por Arminda Andrez.
165. A infrações financeiras abordadas nos capítulos 4.3 e 4.4, que se traduzem em pagamentos indevidos, para efeitos do artigo 59.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, são em concreto imputáveis a Rui André e Arminda Andrez, autores das despesas que não gozam de contraprestação efetiva em benefício do MM, e que, por isso, se traduzem na utilização de recursos públicos para finalidade eventualmente diversa da legalmente prevista, subsumindo-se, assim, à previsão do artigo 65.º, n.º 1, alínea i), do mesmo texto legal.
166. Por último, refira-se que, atendendo às funções assumidas por cada um dos visados, resulta indiciado que estes agiram com consciência da ilicitude, ao arrepio da diligência que lhes era exigida no desempenho dos cargos que ocupavam.

VI. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

6.1. Generalidades

167. O relato foi remetido para contraditório, pessoal e institucional, tendo as alegações pessoais sido apresentadas dentro do prazo estipulado para o efeito.
168. Em sede de contraditório institucional, o atual PCM não remeteu quaisquer alegações.

169. Nas suas respostas os visados manifestaram a intenção de consultar o arrolamento pormenorizado das despesas que serviram de sustento ao relato, visto deste apenas constar o cálculo dos valores totais.
170. Foram, por isso, remetidas quatro Tabelas, que arrolam a globalidade das despesas relatadas, para que estes, querendo, juntassem às alegações as considerações que julgassem pertinentes.

6.2. Alegações apresentadas por Rui André⁶⁶

171. Para sustentar a pretensão de arquivamento da presente ARF, por entender não existir na conduta relatada qualquer ação ilícita, vem o respondente apresentar um rol de alegações passível de uma cisão tripartida.

6.2.1. Da inobservância do processo de realização de despesa pública

- Alegações -

172. Para sustentar a legalidade das despesas relatadas, começa o alegante por esgrimir as seguintes considerações:
- O uso de cartões de crédito não é ilegal nem irregular, sendo uma prática não apenas no MM, como também noutros municípios, recomendada por questões de urgência e necessidade de determinadas despesas;
 - O uso do cartão de crédito foi autorizado no início de cada mandato, tanto em janeiro de 2014, como em outubro de 2017, estabelecendo as rubricas

⁶⁶ Vd. fls. 115 a 122, 168 a 174 e 192 a 249 do presente processo.

orçamentais associadas a cada tipologia de despesa, onde as mesmas foram lançadas contabilisticamente;

- As despesas consideradas para efeitos da presente ARF, especialmente as relativas ao pagamento de refeições, são de valores diminutos, não se pretendendo acumulá-las, para preservar a fidedignidade dos seus valores, e pautar por uma gestão de “*verdade e de transparência*”;
- Foram apresentados os documentos subjacentes às despesas relatadas, convenientemente detalhados, e com a fundamentação dos bens ou serviços adquiridos, os quais serviram o interesse público, pelo que alega não entender a razão pela qual é colocada em causa a “*verdade material dos factos*”;
- Tendo o interesse público como o guião da sua vida política, e por questões de transparência, o relato era efetuado em todas as reuniões da CM, de modo que todos tivessem conhecimento das iniciativas, das despesas, e dos momentos em que tivessem estado presentes os membros do executivo, informação essa que era prestada de forma escrita nas reuniões da AM. Tais reuniões eram públicas, e das mesmas eram elaboradas atas para conhecimento dos eventuais interessados. Acrescenta que o denunciante era membro da AM, e tinha acesso a toda a informação relativa às iniciativas levadas a cabo pelo alegante, bem como por toda a verificação, sendo que sempre aprovou os relatórios, as contas e as despesas levadas a aprovação pelo visado;
- Relembra ainda que situação idêntica foi já objeto de auditoria, constante do ROCI n.º 50/2015, da IGF, e que deu lugar à Sentença da 3.ª Secção do TdC n.º 6/2020, que por sua vez concluiu pelo arquivamento do processo;
- Aclara que em momento algum sugeriu a inutilidade de qualquer procedimento de controlo, afirmando tão só que em termos práticos, objetivos e operacionais, efetuar procedimentos administrativos para despesas imediatas e necessárias torna-se impraticável. Tais controlos

podem ser praticados em momento posterior, e não previamente, atendendo ao indeterminismo da necessidade da despesa, considerando existir quase uma impossibilidade técnica de cumprimento do processo de despesa, bem como da consulta de vários fornecedores;

- Acrescenta que a proposta de autorização dos cartões de crédito descreve os procedimentos a adotar, e reforça que para os pagamentos em plataforma eletrónica devem ser cumpridos procedimentos diferentes;
- Assevera ter sempre prosseguido o interesse público, pelo que considera não se poder afirmar que as despesas relatadas não o cumprem, ou que existe um ilícito financeiro, dado não existir nexo de causalidade entre a infração e “*o benefício recolhido da mesma*”, não existindo nenhum benefício em favor do respondente.

- Análise -

173. Analisado o presente trecho contraditório, cabe discorrer sobre os argumentos que relevam para a (in)existência da apontada infração financeira, sendo de sublinhar o seguinte:

- Como já em sede de relato se expôs, muito embora o uso de cartões de crédito por parte dos municípios não configure, *per sí*, um desvio à legalidade, a sua utilização não pode servir para contornar as regras disciplinadoras da realização de despesa e celebração de contratos públicos;
- Nestes termos, todo o contrato é precedido de um procedimento pré-contratual, ainda que simples, e toda a despesa é precedida de um procedimento que lhe confere legitimidade. Não deve ser acolhida, por isso, a intenção do respondente de considerar sanada a ilegalidade com o cumprimento posterior das fases do processo de realização de despesa, na

medida em que em todas as normas se acentua o seu carácter necessariamente prévio;

- Diga-se, ainda, que tais regras não deixam de cobrar aplicação em função do valor da despesa, como parece pretender o respondente. Nestes termos, as normas que serviram de sustento à afirmação da existência de infrações financeiras, no âmbito da presente ARF, não podem deixar de se considerar violadas pelo facto de algumas das despesas relatadas serem de valores reduzidos;
- Impõe-se também discordar da afirmação segundo a qual as despesas realizadas pelo visado, ao longo do período considerado, foram convenientemente detalhadas e fundamentadas, na medida em que, para além de muitas das despesas não serem acompanhadas da emissão das respetivas faturas, as que o foram, não contaram com uma apresentação contemporânea das mesmas nos serviços municipais, facto que só ocorreu anos após sua realização;
- Também não colhe razão a alegada impossibilidade prática de levar a cabo todo o procedimento de realização de despesa pública, na medida em que, precisamente para fazer face aos constrangimentos que se imponham à realização de despesas urgentes e inadiáveis, existe a possibilidade de criação de um **fundo de manei**o, nos termos do ponto 2.3.4.3. do POCAL, o qual estatua que *“[e]m caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de manei*o, *correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis”*;
- Tal constituição obedece, originariamente, às regras de realização da despesa pública, como sejam a aferição da legalidade, cabimento, e registo do compromisso, operações que legitimam que a sua utilização posterior prescindia de tais formalidades;

- Como acima se esclareceu, a afirmação do interesse público subjacente a cada uma das despesas apenas é possível com a entrega das correspondentes faturas, devidamente detalhadas, emitidas à ordem do Município, das quais conste a identificação do seu autor, e a fundamentação da sua realização, ainda que de forma sintética. Inexistindo, encontra-se indiciado que as despesas não foram realizadas na prossecução do interesse público;
- Em todo o caso, a consideração que agora se expõe reveste maior interesse para o tratamento jurídico das despesas não documentadas e não tanto para aquelas relativamente às quais as faturas foram entregues nos serviços municipais, muito embora seja de deixar claro que a mera entrega da fatura não seja bastante para afirmar o interesse público da despesa, carecendo esta, em todo o caso, de fundamentação;
- Não se desconhece que facticidade idêntica à relatada foi anteriormente objeto de decisão por parte do TdC, que culminou com a absolvição dos demandos. São, no entanto, diversos os factos objeto da presente ARF, não operando, por isso, o efeito do caso julgado.

174. Não sendo de acolher os argumentos do visado a este respeito, mantêm-se as considerações estabelecidas em sede de relato⁶⁷.

6.2.2. Da realização de despesa pública não documentada

-Alegações-

175. A respeito da relatada falta de documentação de despesa, vem o respondente alegar o seguinte:

⁶⁷ Ainda que figure diminuído o valor da infração, pelos motivos que acima se expuseram.

- Sempre foi sua prática recolher faturas ou comprovativos de todos os pagamentos efetuados, afirmando tê-los sempre entregue nos serviços municipais, não lhe cabendo diretamente acompanhar as tarefas e procedimentos de contabilização de tais despesas;
- Reputa de anormal a afirmação de que faltam justificativos de despesas depois de todos os exercícios económicos terem sido alvo de processos de contas submetidos ao crivo da AM e da IGF;
- Considera suficiente o facto de as despesas se encontrarem registadas nos extratos bancários, afirmando que não controlava a identificação dos pagamentos porquanto se tratava de um aspeto de natureza administrativa, motivo pelo qual, depositando confiança nos serviços municipais, partia do princípio de que os mesmo controlavam eficazmente as obrigações financeiras;
- Refere ser possível a requisição de segundas vias das faturas que eventualmente se encontrem em falta, afirmando que o chefe de gabinete lhe comunicou que esteve a proceder à reconciliação da conta bancária, solicitando segundas vias dos documentos subjacentes a alguns dos pagamentos efetuados;
- Admite, no entanto, a existência de falhas, ainda que reduzidas em termos de valores e de infração, em decorrência do falecimento do Chefe de Gabinete da Presidência, no final de 2017, afirmando desconhecer onde se encontram guardados os documentos por este recolhidos;
- Afirma, ainda, que até à cessação do seu exercício de funções nunca haviam sido levantadas questões relativamente a faturas em falta, nomeadamente por parte do Revisor Oficial de Contas que procedeu à revisão de contas dos exercícios de 2019 e 2020;
- Em todo o caso, disponibiliza-se para colmatar a lacuna de documentação relatada, solicitando para o efeito o acesso ao arrolamento pormenorizado

das despesas consideradas na presente ARF, disponibilizado pelo atual executivo;

- Por fim, afirma que a falta de documentação é distinta da falta de fundamentação.

176. Tendo manifestado a sua intenção de aceder ao arrolamento detalhado das despesas consideradas, para proceder, na medida do possível, à obtenção da documentação subjacente aos pagamentos efetuados, bem como à fundamentação pormenorizada dos mesmos, vem o respondente, após a concessão de prazo adicional para o efeito, acrescentar o seguinte às suas alegações:

- Junta faturas correspondentes a parte das despesas constantes da Tabela C⁶⁸, apelando ao facto de esta tarefa exigir, em alguns casos, uma intervenção técnica especializada no acesso aos ficheiros e programas que alguns estabelecimentos já não utilizam, motivo pela qual a sua obtenção não foi concretizada na globalidade;
- Afirma, no entanto, que as faturas em falta já foram solicitadas às entidades beneficiárias dos pagamentos, encontrando-se a aguardar a remessa das mesmas;
- Alerta ainda para o facto de existirem entidades que não respondem às insistentes tentativas de contacto, oferecendo apenas a possibilidade de remeter as 2.^{as} vias das faturas através do e-mail utilizado para proceder às reservas ou compras, que era o endereço da presidência ao qual já não tem acesso;
- Em todo o caso, alega que os serviços do MM podem consultar as faturas emitidas com o seu número de contribuinte, suprimindo-se assim a lacuna de documentação ainda existente, sugerindo que seja solicitado apoio aos serviços municipais para esse efeito;

⁶⁸ Alegando existirem algumas discrepâncias entre aquilo que nelas foi atestado pelos serviços municipais e a realidade, nomeadamente na datação, identificação das entidades e numeração dos extratos.

- Manifesta em acréscimo disponibilidade para prestar esclarecimentos adicionais, nomeadamente para justificar com mais evidências os eventos e ações associados às despesas relatadas;
 - Alega por fim não dispor do tempo suficiente para organizar a sua defesa como desejava, considerando importante, caso sejam necessários esclarecimentos adicionais, uma articulação dialógica entre o Tribunal, o visado, e o Município.
177. Muito embora não tenha logrado, no tempo concedido para o efeito, documentar com faturas todas as despesas efetuadas com recurso ao cartão de crédito de que era portador, remeteu, através de quadro preenchido para o efeito, a fundamentação subjacente às despesas da sua autoria constantes da Tabela C, juntando, relativamente a algumas delas, outra documentação, como, por exemplo, contratos de aluguer de viaturas.

- Análise -

178. Analisadas as alegações do visado no que à infração em epígrafe diz respeito, esclareça-se que:
- É incompreensível, atendendo ao teor do despacho n.º 19/2021, de 08 de outubro, da autoria de Arminda Andrez, e que o respondente não podia legitimamente desconhecer, a afirmação segundo a qual as faturas foram sendo entregues nos serviços;
 - O mero registo das despesas nos extratos bancários não se afigura, evidentemente, suficiente para estas se considerarem documentadas, exigência que apenas se cumpre com a emissão de fatura detalhada à ordem do MM; e

- Concorda-se com o respondente na parte em que alega que a falta de fundamentação é diferente da falta de documentação, sendo certo que só a documentação oferece validade à fundamentação, sob o risco de esta última se tornar artificiosa.
179. Os documentos e esclarecimentos remetidos pelo respondente não satisfazem os imperativos legais que se impõe à realização de despesa pública, e que exigem uma quase contemporaneidade dos trâmites anteriores e posteriores, que permita preservar a fidedignidade da informação respeitante a cada despesa.
180. Em todo o caso, as faturas remetidas, ainda que não se encontrem ao dispor dos serviços municipais, serão consideradas para efeitos da presente ARF, na medida em que se encontrem convenientemente detalhadas e emitidas à ordem do MM.
181. Por esse motivo, e atendendo igualmente às correções avançadas pelo visado aos dados inicialmente constantes da Tabela C, figura no presente relatório alterado o valor da infração, cifrando-se agora nos €4.133,61.

6.2.3. Da aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação

- Alegações -

182. Discordando dos factos e respetivo enquadramento jurídico firmado, em sede de relato, a respeito da existência de despesas que serviram a aquisição de bens duradouros suscetíveis de inventariação sem que esta última tenha ocorrido, vem o respondente remeter as seguintes considerações:
- Começa por se manifestar surpreendido em face da imputação que lhe é dirigida, afirmando que todos os bens considerados na presente ARF estiveram ao serviço do município;

- Discorda, por isso, da possibilidade de lhe serem imputados tais valores, a título de responsabilidade financeira reintegratória;
- Considera que a inventariação é uma questão adjetiva, suscetível de correção a todo o tempo;
- Afirma, ainda, que “*muitas das despesas de valor mais reduzido, terão sido consideradas diretamente em custo*”, desvalorizando a obrigação de inventariar no que respeita a bens de valor reduzido, como a supramencionada “*capa de telemóvel*”;
- Assevera que, estando os bens afetos aos serviços do município, deviam ter sido lançados pelos serviços de contabilidade numa conta como imobilizado, como aquisição, o que não sucedeu, considerando, no entanto, que daí não advém qualquer prejuízo para a autarquia.

- Análise -

183. Não são de acolher os argumentos avançados pelo respondente, na medida em que a fidedignidade da inventariação exige uma certa contemporaneidade entre a aquisição do bem e o respetivo registo no inventário do município, sendo artificiosa a intenção de querer inventariar “*retroativamente*” bens adquiridos há vários anos, alguns dos quais, previsivelmente, atualmente inexistentes.
184. Não pode o alegante pretender que a afirmação de que os bens estiveram ao serviço do município seja bastante para dirimir a infração detetada em sede de relato, na medida em que para o demonstrar se revela imprescindível a inventariação dos mesmos.
185. Em todo o caso, a consideração de que os bens foram adquiridos no interesse do MM, não seria bastante para afirmar a lisura da conduta, porquanto sendo públicos, sempre existiria a obrigação de os inventariar, que, se incumprida, poderia dar lugar a

responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, na medida em que se traduz na violação de normas atinentes à gestão do património.

186. De igual forma, não releva o facto de alguns dos bens terem valor diminuto.
187. Por fim, não colhe a intenção de colocar o ónus da inventariação nos serviços municipais, na medida em que, e como já em momento anterior se havia asseverado, manter o inventário municipal atualizado é uma competência sua, sendo certo que os serviços não poderiam inventariar bens cuja existência desconheciam.
188. Pelo que se disse, mantêm-se, neste âmbito, as conclusões avançadas em sede de relato, que não merecem alteração no presente relatório na medida em que o respondente não logrou demonstrar que os bens estiveram ao serviço da autarquia.

6.3. Alegações apresentadas por Arminda Andrez⁶⁹

189. Não obstante parte das alegações apresentadas em sede de contraditório por Arminda Andrez sejam coincidentes com as remetidas por Rui André, revela-se oportuno fazer um tratamento unitário das mesmas, que culminam com o pedido de “*arquivamento dos autos, uma vez que não se verifica nenhum ilícito, quer de natureza administrativa, quer de natureza sancionatória*”, afirmando que os atos relatados se destinavam a servir o interesse público, não existindo dolo ou negligência na sua prática.

⁶⁹ Vd. fls. 125 a 128 e 175 a 186 do presente processo.

6.3.1. Da inobservância do processo de realização de despesa pública

- Alegações -

190. De entre as alegações apresentadas a este respeito, são de destacar, de forma sintética, as seguintes:

- O uso de cartões de crédito para pagamento de despesas não é irregular ou ilegal, sendo uma prática seguida quer no MM quer noutros municípios, por questões de urgência e necessidade;
- As despesas, na maioria das situações, encontram-se justificadas e devidamente comprometidas e cabimentadas;
- Não se pode afirmar que “*os custos não tenham a verdade material dos factos*”, apresentando-se os documentos relativos a cada despesa convenientemente detalhados e com a fundamentação dos bens e serviços adquiridos, despesas essas que serviram o interesse público.

191. Em acréscimo a tais alegações, foi remetido um conjunto de documentos de suporte à realização da despesa, resultando de alguns deles o cumprimento das operações de cabimento e compromisso.

- Análise -

192. Não colhem concordância os argumentos da respondente, pelos motivos que já se expuseram em resposta ao contraditório apresentado pelo visado Rui André, que aqui se devem considerar reproduzidos.

193. Acrescente-se, porquanto não havia sido alegado pelo ex-PCM, que não se pode ter como verdadeira a afirmação de que as despesas realizadas com recurso aos cartões de crédito estão, na sua maioria, justificadas, cabimentadas e compromissadas.
194. Como por diversas vezes já se acentuou, o processo que legitima a realização de uma despesa tem carácter prévio, e, na grande maioria da factualidade relatada, foi incumprido.
195. Não obstante, e tal como se referiu, resultou da documentação remetida o cumprimento das operações de cabimento e compromisso legalmente exigíveis, no que respeita a algumas das despesas relatadas.
196. Ainda que tais operações não sejam suficientes para reputar de cumprido o processo legal que vincula a realização de despesa pública, tê-las-emos, por ora, como bastantes, pelo que o valor da infração se cifra nos €11.463,91, inferior ao estabelecido em sede de relato, podendo encontrar-se uma síntese detalhada das despesas que deram lugar a este cálculo no Quadro 3 do presente relatório.
197. Não se deve deixar de sublinhar as lacunas detetadas nas informações remetidas por parte do atual executivo municipal, que, em todo o caso, não colocam em causa a existência de infração, porquanto a própria visada afirma implicitamente o não cumprimento integral das exigências legais, ao afirmar que o cumprimento das imposições legais apenas teve lugar “*na maioria das situações*”.

6.3.2. Da realização de despesa pública não documentada

198. Prossegue, expondo as razões pelas quais discorda daquilo que no relato se deixou escrito a respeito da realização de despesa pública não documentada.

- Alegações -

199. Das alegações em análise, há a destacar, de forma sintética, as seguintes:

- Sempre foi prática recolher faturas ou comprovativos dos pagamentos efetuados, documentos esses que foram entregues nos serviços do município, considerando que *“não é normal dizer-se agora que faltam justificativos de despesas, de exercícios económicos, alguns deles com mais de dez anos”*, na medida em que *“todos os exercícios tiveram processos de contas, os quais foram submetidos ao crivo da Assembleia Municipal e dos organismos de controlo competentes”*;
- As despesas consideradas, mesmo que não tivessem um documento de suporte, encontravam-se registadas na conta bancária na qual o pagamento era debitado, o que se refletia nos respetivos extratos, motivo pelo qual todos os pagamentos estão identificados;
- Na eventualidade de faltarem os documentos correspondentes às despesas relatadas, *“pode-se sempre pedir 2ª vias aos beneficiários desses pagamentos”*;
- Afirma desconhecer que pagamentos deram lugar ao somatório presente no relato, colocando-se ao dispor para colaborar *“na procura dos documentos justificativos”*, solicitando para isso o acesso detalhado a cada uma das despesas que constam arroladas nas tabelas relatadas, que foram remetidas para eventual junção das considerações que julgasse pertinentes;
- Afirma, por fim, não ter beneficiado de férias nem das ajudas de custo a que tinha direito, durante o período em que exerceu funções.

200. Após consulta do arrolamento detalhado de todas as despesas que conformam o objeto da presente ARF, foram remetidas alegações adicionais, nas quais a respondente junta

justificação, documental ou declarativa, para as despesas constantes da Tabela C, devendo para melhor compreensão atentar-se ao Quadro 5 do presente relatório.

- Análise -

201. No que respeita às precedentes alegações, não deve deixar de considerar-se que:

- Permanece a convicção da existência de despesa não documentada, realizada por parte dos dois visados, tendo a respondente emitido despacho, em outubro de 2021, intitulado de “*Lançamento Contabilístico*”, no seguimento do qual foi elaborado um levantamento das despesas realizadas entre 2010 e 2021, do qual se depreende a existência de despesas cujas faturas não foram entregues nos serviços municipais, no valor global de €20.348,53;
- Para além disso, as despesas relativamente às quais existe a correspondente fatura foram “*lançadas contabilisticamente*”, em momento muito posterior à sua realização, o que desacredita as afirmações da respondente, na parte em que afirma que para além de sempre ter zelado pela obtenção dos comprovativos inerentes a cada despesa, sempre os entregou nos serviços municipais, por tal se revelar manifestamente contraditório com o teor do despacho n.º 19/2021, de 08 de outubro, da sua autoria;
- Clarifique-se, ainda, que o facto de as despesas realizadas constarem arroladas nos extratos bancários não basta para a afirmação de que estas se encontram documentadas, porquanto a sua documentação pressupõe a existência de uma fatura emitida à ordem do MM, da qual resulte inequivocamente a possibilidade de perceber o beneficiário da despesa, o objeto do contrato, a data em que foi realizada, bem como o seu autor, acompanhada da devida fundamentação demonstrativa do interesse público que lhe subjaz.

202. Em todo o caso, e na medida em que a respondente remete, em contexto de contraditório, faturas que não constavam anteriormente do presente processo, bem como quatro (4) requisições às quais se dá relevância, o valor apurado em sede de relato como montante total de despesa não documentada, realizada por Arminda Andrez, figura agora alterado, cifrando-se nos €5.359,30, conforme se depreende da lista detalhada constante do Quadro 5 do presente relatório.

6.3.3. Da aquisição de bens duradouros sem realização da respetiva inventariação

- Alegações -

203. De seguida, contraditando o que havia sido relatado a respeito da aquisição de bens duradouros que não foram inventariados, alega em síntese que:

- Os bens duradouros aos quais em momento anterior se fez referência estão ou estiveram ao serviço do município, sendo que considera a inventariação ou falta dela *“apenas uma questão adjetiva, suscetível de correção a qualquer momento”*;
- Exemplifica, afirmando que a *“máquina de filma”* foi adquirida por solicitação do serviço *“espaço internet”*, em situação de urgência e para as quais foram cumpridas as normas, bem como o tablet, que foi adquirido por solicitação dos serviços, considerando por isso que carece de sentido a restituição dos valores relatados a este propósito;
- Demonstra disponibilidade para colaborar na respetiva inventariação.

- Análise –

204. Também as alegações da respondente, no que respeitam à questão jurídica em análise, não merecem acolhimento, pelas razões já avançadas em resposta ao contraditório remetido pelo visado Rui André, que aqui se devem considerar reproduzidas, mantendo-se, assim, quanto ao assunto em epígrafe, o conteúdo do presente relatório.

6.4. Alegações apresentadas por Luís Grade⁷⁰

- Alegações -

205. Em sustento da pretensão de ver arquivado o processo de auditoria no que respeita aos factos da sua autoria anteriormente relatados, o visado remeteu tempestivamente as suas alegações, dentre as quais são de destacar as seguintes:
- Relembra que a factualidade relatada, no que a si diz respeito, se deve conter no período entre outubro de 2013 e outubro de 2017, dado que os factos anteriores a essa data foram já objeto da Sentença da 3.^a Secção do TdC n.º 6/2020, e tendo em conta que em outubro de 2017 terminou o seu mandato;
 - Afirma ter sido “*particularmente parcimonioso no que à utilização do cartão de crédito diz respeito*”, guardando sempre cópias das faturas correspondentes às despesas por si efetuadas, que entregou ao TdC a propósito do processo que deu lugar à supramencionada sentença;
 - Reitera que todas despesas pagas com o cartão de crédito foram efetuadas no exercício e por causa das funções que lhe estavam cometidas;

⁷⁰ Vd. fls. 129 a 133 e 190 do presente processo.

- Acrescenta, ainda, que as despesas que efetuou se encontravam documentadas, ficando clara a respetiva justificação e demonstração do interesse público subjacente, asseverando que todas elas gozaram de contraprestação efetiva;
- Demonstra, de seguida, a forma como procedia à utilização do cartão de crédito, explicando que este era utilizado apenas quando se revelava imprescindível, gerando automaticamente um débito, constante dos extratos, sendo emitida a respetiva fatura, na qual o respondente anotava a justificação da despesa, quem o acompanhava, e rubricava, extraindo cópia de cada uma delas, que guardava para si, entregando o original à vereadora com o pelouro financeiro, à qual competia fazer chegar toda a documentação à contabilidade;
- Desconhece por que razão tais documentos não foram entregues na contabilidade, ou por que razão só o vieram a ser em 2021, desconhecendo também o motivo pelo qual os bens inventariáveis não constam do inventário municipal;
- Ainda assim, nas reuniões da CM dava conta das despesas efetuadas;
- Relembra, por fim, que tal forma de atuar nunca foi contestada, mas, pelo contrário, apreciada, nomeadamente na referida sentença do TdC, da qual resultou a sua absolvição.

- Análise -

206. As precedentes alegações não questionam a veracidade dos factos com eventual relevo financeiro cuja autoria, em sede de relato, foi atribuída ao respondente, dizendo respeito, pelo contrário, a infrações relatadas como sendo da autoria de Rui André e Arminda Andrez, como a realização de despesa sem entrega da respetiva fatura, e a compra de bens móveis sem a realização da respetiva inventariação.

207. Os factos atribuídos a Luís Grade traduzem-se, recorde-se, na realização de despesa pública sem cumprimento do processo prévio legalmente imposto, incumprimento que não é contraditado nas alegações em análise.
208. Em todo o caso, há a reconhecer, embora não haja sido avançado pelo respondente, que o eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória que lhe poderia ser dirigido se encontra prescrito, por ultrapassagem do prazo de 5 anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC, tendo-se, por isso, expurgado do mapa das infrações a referência à infração da sua autoria, e alterado em conformidade o conteúdo do presente relatório.

VII. CONCLUSÕES

209. A presente ARF teve origem em duas exposições remetidas ao TdC, nas quais se dava conta de várias irregularidades verificadas no MM, com potencial relevo financeiro, entre as quais a utilização, por parte do então PCM e dois vereadores, de cartões de crédito associados à conta bancária municipal.
210. Após vasta troca de correspondência, o NATDR concluiu pela existência de indícios de infração financeira.
211. Já no âmbito da presente ARF, e após melhor análise, concluiu-se pela existência de indícios de três (3) distintas infrações financeiras.
212. Num primeiro momento, a quase totalidade das despesas consideradas foram efetuadas sem cumprimento do processo legalmente imposto para realização de despesa pública, motivo pelo qual são ilegais e podem consubstanciar uma infração financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, a imputar a Rui André e Arminda Andrez, enquanto autores das despesas ilegais.
213. Em sede de relato, a precedente infração havia sido imputada, também, a Luís Grade. Constatou-se, no entanto, que se encontra preterida a possibilidade de

responsabilização, por decurso do prazo prescricional de 5 anos estabelecido no artigo 70.º, n.º 1, da LOPTC.

214. Em acréscimo, concluiu-se pela existência de despesas relativamente às quais não foi demonstrada a existência de contraprestação efetiva, sendo elas as realizadas às custas do património municipal sem que se encontrem devidamente faturadas, bem como as realizadas na aquisição de bens inventariáveis sem que se tenha procedido à sua ulterior inventariação.
215. A realização de despesa pública que não conte com contraprestação efetiva consubstancia uma infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC, na medida em que se traduz na utilização de recursos públicos para fins diversos dos legalmente previstos.
216. Tal infração financeira é em concreto imputável a Rui André e Arminda Andrez, autores das despesas ilegais.
217. Por não se ter apurado que gozaram de contraprestação efetiva, tais despesas são ainda subsumíveis à infração financeira denominada “pagamentos indevidos”, para efeitos do artigo 59.º n.º 4, da LOPTC, suscetível de dar lugar a responsabilidade financeira reintegratória, e legitimando, por isso, o TdC a condenar os responsáveis na reposição das importâncias abrangidas pela infração, nos termos do n.º 1 do referido preceito.
218. Foram considerados indevidos pagamentos no valor de €6.773,94, da autoria de Rui André, e €6.984,19, da autoria de Arminda Andrez.
219. Em suma, a Rui André e Arminda Andrez são imputáveis duas infrações financeiras de natureza sancionatória e outra de natureza reintegratória.
220. Sendo a responsabilidade financeira uma responsabilidade subjetiva, na medida em que nos termos dos artigos 61.º, n.º 5, da LOPTC, “só ocorre se a ação for praticada com culpa”, constate-se desde já que tal pressuposto resulta indiciado da factualidade relatada.

221. Atendendo às funções assumidas por cada um dos responsáveis, bem como ao facto de factualidade idêntica já ter sido objeto de um juízo de desconformidade, indicia-se que os visados agiram com consciência da ilicitude, e em inobservância da diligência que lhes era exigida face ao padrão de um gestor público dedicado, razoavelmente cuidadoso, atento, empenhado, qualificado e defensor do interesse público.

VIII. EMOLUMENTOS

222. De acordo com o artigo 10.º do Decreto-lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pelo MM, no valor de sete mil quinhentos e quatro euros, e sessenta e cinco cêntimos (€7.504,65), conforme ficha anexa.

IX. RECOMENDAÇÃO

223. Recomenda-se ao atual executivo que elabore uma norma de procedimento disciplinadora da realização de despesa pública com recurso ao cartão de crédito, tendente a evitar situações idênticas às que conformam o objeto factual do presente relatório, remetendo-a ao TdC num prazo de 90 dias.

X. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

224. Ao abrigo do artigo 136.º, n.º 1, do RTC, foi enviado ao MP o projeto de Relatório, tendo sido emitido parecer ao abrigo do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC, no qual se pode ler que “[c]oncorda-se, numa apreciação perfunctória, com a conclusão acima referida, sem prejuízo de se reservar para momento posterior e oportuno, numa análise necessariamente mais aprofundada, analisar as circunstâncias factuais, legais, objetivas e subjetivas da situação indiciada para

verificar se estão reunidos todos os pressupostos que determinem ou possibilitem a efetivação da responsabilidade financeira dos indigitados responsáveis”.

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 artigo 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 Monchique em sete mil quinhentos e quatro euros, e sessenta e cinco cêntimos (€7.504,65), ao abrigo do n.º 1, do artigo 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 Administração Local e Ordenamento do Território;
 - 3.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Monchique;
 - 3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.
4. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 57.º 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, 11 de abril de 2024

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(Helena Abreu Lopes)

(José Manuel Quelhas)

ANEXO - 1 - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do Relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores (da infração financeira reintegratória)	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
III e IV	1. Realização de pagamentos, entre outubro de 2013 e 2021, com recurso a cartões de crédito, sem observância das regras legais vinculativas da realização de despesa pública, em particular sem aferição da legalidade e cabimento, e sem registo do compromisso.	- Artigo 52.º, n.ºs 3 e 4 da LEO; - Alínea d) do ponto 2.3.4.2 e pontos 2.6.1. e 2.8.1. do POCAL; - Artigo 9.º, n.º 1 da LCPA; - Artigo 22.º do RAFE.	n.a.	Rui André, ex-PCM e Arminda Andrez, ex-vereadora.	n.a.	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) da LOPTC.
	2. Realização de despesa com recurso aos cartões de crédito afetos à conta bancária do MM sem que esta se encontre devidamente documentada.		€4.133,61	Rui André, ex-PCM	Artigo 59.º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC.	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e i) da LOPTC.
			€5.359,30	Arminda Andrez, ex-vereadora		
	3. Realização de pagamentos considerados indevidos por falta de demonstração da existência de contrapartida adequada, na medida em que, à aquisição de bens duradouros não se seguiu a respetiva inventariação, nem se logrou demonstrar que aqueles estiveram ao serviço da autarquia.		€2.640,33	Rui André, ex-PCM.		
	€1.624,89	Arminda Andrez, ex-vereadora.				