



*Primo Cruz*

# Tribunal de Contas

Proc.º n.º 18/02-AUDIT



**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º41/2003**

**MUNICÍPIO DE S.JOÃO DA MADEIRA**

Gerência de 2001



*Nina Cruz*

**ÍNDICE**

	<b>Fls.</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	2
<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	4
<b>I. SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	5
<b>1.1. Nota Prévia</b> .....	5
<b>1.2. Conclusões e observações da auditoria</b> .....	5
<b>1.3. Recomendações</b> .....	7
<b>II. INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2.1. Considerações prévias</b> .....	8
<b>2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção</b> .....	8
<b>2.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria</b> .....	9
<b>2.4. Condicionantes</b> .....	10
<b>2.5. Antecedentes</b> .....	11
<b>2.6. Ajustamento global</b> .....	12
<b>2.7. Contraditório</b> .....	13
<b>III. PLANO DE ACTIVIDADES E ORÇAMENTO</b> .....	14
<b>3.1. Situação verificada nos anos de 1999 a 2001</b> .....	14
<b>3.2. Enquadramento jurídico</b> .....	17
<b>3.2.1. Posição sustentada pela CMSJM</b> .....	17
<b>3.2.2. O Relatório de Inspeção da IGAT</b> .....	18
<b>3.2.3. Posição da 1ª Secção do Tribunal de Contas</b> .....	19
<b>3.2.4. Posição adoptada em sede do Relato de Auditoria</b> .....	23
<b>3.3. Consequências de carácter financeiro</b> .....	45
<b>IV. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE S. JOÃO DA MADEIRA   (GERÊNCIA DE 2001)</b> .....	48
<b>4.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal</b> .....	48
<b>4.1.1. Documentos enformadores</b> .....	48
<b>4.1.2. Estrutura orgânica</b> .....	48
<b>4.1.3. Pessoal</b> .....	49
<b>4.1.4. Composição do órgão executivo, delegação e subdelegação de       competências, Pelouros</b> .....	50



<b>4.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) .....</b>	<b>52</b>
<b>4.2.1. Caracterização sumária.....</b>	<b>52</b>
<b>4.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3. Conta de Gerência de 2001 .....</b>	<b>59</b>
<b>4.3.1. Breve análise da evolução das contas no triénio 1999-2001 .....</b>	<b>59</b>
<b>4.3.2. Apreciação dos documentos.....</b>	<b>62</b>
<b>4.3.2.1. Conferência de documentos de receita.....</b>	<b>62</b>
<b>4.3.2.2. Conta de documentos.....</b>	<b>62</b>
<b>4.3.2.3. Conferência de documentos de despesa .....</b>	<b>63</b>
<b>4.3.2.3.1. Despesas Correntes.....</b>	<b>64</b>
<b>4.3.2.3.2. Despesas de Capital.....</b>	<b>68</b>
<b>4.3.3. Análises específicas.....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.3.1. Limites legais .....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.3.1.1. Despesas com o pessoal .....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.3.1.2. Emolumentos notariais .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3.3.1.3. Endividamento .....</b>	<b>72</b>
<b>4.3.3.2. Participações financeiras .....</b>	<b>72</b>
<b>4.3.3.3. Subsídios e transferências.....</b>	<b>73</b>
<b>4.3.3.4. Fundos permanentes .....</b>	<b>74</b>
<b>4.3.3.5. Empreitadas .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.3.5.1. “Remodelação da Escola Primária dos Condes” .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.3.5.2. “Concepção / Construção da Galeria Coberta da Área Pedonal” .....</b>	<b>77</b>
<b>4.3.3.6. Fornecimento de Bens e Serviços.....</b>	<b>80</b>
<b>4.3.3.6.1. Exploração, manutenção e conservação da ETAR.....</b>	<b>80</b>
<b>4.3.3.6.2. Fornecimento de outdoors.....</b>	<b>80</b>
<b>4.3.3.6.3. Fornecimento de mobiliário urbano.....</b>	<b>84</b>
<b>4.3.3.6.4. Fornecimento de Colunas de Iluminação e Candeeiros .....</b>	<b>88</b>
<b>V. DECISÃO .....</b>	<b>94</b>
<b>VI. ANEXOS.....</b>	<b>96</b>
<b>6.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....</b>	<b>96</b>
<b>6.2. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>103</b>
<b>6.3. RESPONSÁVEIS.....</b>	<b>104</b>
<b>6.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....</b>	<b>105</b>
<b>6.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO .....</b>	<b>106</b>
<b>6.6. FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>107</b>



*Nina Cruz*

## SIGLAS UTILIZADAS

AL	Autarquias Locais
AMSJM	Assembleia Municipal de São João da Madeira
CIPC	Cartão de Identificação de Pessoa Colectiva
CMSJM	Câmara Municipal de S. João da Madeira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPDD	Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Departamento de Auditoria
DAF	Departamento Administrativo e Financeiro
DD	Director de Departamento
DDAF	Director de Departamento Administrativo e Financeiro
DDT	Director de Departamento Técnico
DGTC	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
DOM	Divisão de Obras Municipais
DT	Departamento Técnico
DVIC-SAL	Departamento de Verificação Interna de Contas – Sector das Autarquias Locais
FP	Fundo Permanente
GE	Gabinete de Estudos
GR	Guia de Remessa
LBSD	Lei de Bases do Sistema Desportivo
OP	Ordem de Pagamento
PAO	Plano de Actividades e Orçamento
PC	Presidente da Câmara
PF	Programa de Fiscalização
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
RE	Requisição Externa
RI	Requisição Interna
RSM	Regulamento dos Serviços Municipais
RTL	Repartição de Taxas e Licenças
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



*Nina Cruz*

## I. SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1. Nota Prévia

No âmbito do PF/2002 do DA VIII/UAT.1-AL, foi realizada uma auditoria financeira à gerência de 2001 do Município de S. João da Madeira.

O presente Relatório dá conta, de forma desenvolvida, dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações apresentadas.

Neste primeiro ponto, sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

### 1.2. Conclusões e observações da auditoria

- Autorização de despesas e correspondentes pagamentos, no ano de 2001, sem a existência de Plano de Actividades e Orçamento aprovados pelo órgão deliberativo. A Câmara Municipal utilizou ilegalmente entre 1999 a 2001 o PAO aprovado em 1998 com as sucessivas alterações (ponto 3);
- Inexistência de evidências em termos de registos de bens do domínio público (ponto 4.2.1.);
- Conciliações e reconciliações bancárias efectuadas pelo Tesoureiro (ponto 4.2.1.).
- Inexistência de regulamento para a cobrança das receitas e a guarda temporária de valores por entidade diferente da tesouraria no posto de cobrança do Complexo Desportivo das Corgas, (ponto 4.2.1.).
- Despesas autorizadas sem prévia cabimentação (ponto 4.2.1.).
- Não realização de balanços à tesouraria desde Julho de 2001 (ponto 4.2.1.).



*Nina Cruz*

- Não liquidação e cobrança das receitas relativas a documentos de cobrança virtual no montante de 28.403.703\$50 (ponto 4.3.2.2.);
- Inexistência de um cadastro por entidade subsidiada onde se evidencie a legalidade da sua constituição e onde constem os elementos relacionados com a mesma, devidamente actualizados (ponto 4.3.3.3);
- Inexistência de controlo a posteriori dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas foram canalizadas para o fim previsto (ponto 4.3.3.3);
- Fraccionamento de despesa e consequente adjudicação do fornecimento de “outdoors” por concurso limitado sem apresentação de candidaturas cuja contratação, em função do valor (17.035.000\$00) exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (ponto 4.3.3.6.2).
- Fraccionamento de despesa e consequentes adjudicações de fornecimentos (de mobiliário urbano / colunas de iluminação e candeeiros) por ajuste directo cujas contratações, em função do valor, exigiam o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio. Montantes:
  - 22.112.000\$00 -----(ponto 4.3.3.6.3)
  - 18.404.040\$00 -----(ponto 4.3.3.6.4)



*Nina Cruz*

## 1.3. Recomendações

a) Face às situações vertidas no presente Relatório, recomenda-se ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:

- Elaboração de normas de controlo interno à luz do estatuído no ponto 2.9 do POCAL;
- Implementação de procedimentos de controlo por parte dos serviços emissores de receita, sobre os bilhetes vendidos no Complexo Desportivo das Corgas;
- Tramitação sequencial da realização das despesas, de acordo com os preceitos legais, de modo a que todas as despesas sejam cabimentadas antes de serem autorizadas;
- Elaboração de Balanços à Tesouraria nos termos legais;
- Organização de cadastros das entidades subsidiadas de forma a ser possível aferir da sua constituição legal e dos fins que prosseguem, bem como do controlo dos subsídios atribuídos,
- Estabelecimento de periodicidade e designação de um responsável não afecto à tesouraria e que não tenha acesso às contas correntes das instituições bancárias para efectuar as reconciliações bancárias, de modo a permitir um efectivo controlo das contas bancárias;
- Cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 30.º da Lei n.º 42/98, de 06/08 com vista à arrecadação tempestiva das receitas virtuais existentes;
- Respeito pelos procedimentos concursais referentes às empreitadas e fornecimentos de bens e serviços, consignados na legislação aplicável.

b) À Assembleia da República e ao Governo sugere-se que, por via legislativa, seja expressamente regulada a situação constatada neste relatório de uma Câmara Municipal, durante três anos consecutivos, ter desenvolvido a sua actividade sem ter Planos de Actividades e Orçamentos aprovados pela Assembleia Municipal.



*Nina Cruz*

## II. INTRODUÇÃO

### 2.1. Considerações prévias

No presente Relatório consubstanciam-se os resultados da auditoria financeira realizada ao Município de S. João da Madeira, gerência de 2001.

A acção consta do Programa de Fiscalização para o ano 2002 do Departamento de Auditoria VIII - Unidade de Apoio Técnico VIII.1 - Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção, de 13 de Dezembro de 2001, tendo o trabalho de campo decorrido entre 27 de Maio e 5 de Julho de 2002, com interrupção de 3 a 7 de Junho.

### 2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

Esta acção teve como **fundamentos**, em conformidade com o disposto na al. a) do art.º 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, a dimensão financeira do Município, o facto de ter funcionado (no período de 1999 a 2001, inclusive) sem que o Plano de Actividades e o Orçamento tenham sido aprovados pelo órgão deliberativo e, ainda, por nunca ter sido objecto de auditoria por parte do TC.

Quanto ao seu **âmbito** tratou-se de uma auditoria financeira, centrada na gerência de 2001 e em algumas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria** (PG/PA) (fls. 2 a 8 do Vol. III), não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas as referidas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** da auditoria consistiram essencialmente no seguinte:



*Nina Cruz*

- ⇒ Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno;
- ⇒ Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas das empenhadas, transferências, subsídios, fundos permanentes, endividamento e na arrecadação de receitas;
- ⇒ Análise das demonstrações financeiras com vista a verificar se reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial da entidade e se foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

### **2.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria**

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, efectuada na Direcção Geral do Tribunal de Contas, a qual decorreu no período de 13 a 24 de Maio de 2002 - conforme calendarização constante do PG/PA, a que se refere a Informação n.º 6/02 - UAT VIII.1 - AL (fls. 7 do Vol. III) e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município - designadamente a partir dos documentos de prestação de contas, *dossier* permanente e artigos publicados na imprensa - tendo seguido as metodologias acolhidas pelo TC, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A fase de trabalho de campo iniciou-se no dia 27 de Maio de 2002 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o actual Presidente da Câmara, o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e os restantes elementos da equipa de auditoria, para, em traços gerais, ser dado conhecimento dos trabalhos a desenvolver.

Esta fase assentou no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços, e na auscultação, efectuada através de várias reuniões com o pessoal dirigente, para



*Nina Cruz*

esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados.

De acordo com o indicado Manual de Auditoria, a metodologia de trabalho seguida com vista ao apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no recurso, simultâneo, à análise do SCI com utilização de testes de procedimento e de conformidade e da conta de gerência, com a realização de testes substantivos às operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias.

No final desta fase foi efectuada nova reunião com a presença do Presidente da CMSJM e da equipa de auditoria, tendo o Auditor-Coordenador e o Auditor-Chefe exposto, genericamente, os trabalhos desenvolvidos e as conclusões da auditoria.

## **2.4. Condicionantes**

O desenvolvimento da acção deparou com certas condicionantes, consubstanciadas, por um lado, no elevado volume de informação e nas dificuldades dos serviços municipais em apresentarem atempadamente as respostas às solicitações da equipa e, por outro, com o surgir de novas situações merecedoras de aprofundada análise, objecto de informação, a qual obteve despacho de concordância do Juiz Conselheiro da Área, levando a que a auditoria se prolongasse para além da calendarização inicialmente prevista.

Constituiu também forte condicionante o facto descrito mais à frente de a autarquia não ter os documentos “Plano de Actividades” e “Orçamento” aprovados pelo órgão deliberativo, o que originou que todo o trabalho efectuado, designadamente na apreciação da despesa, tivesse de ser compartimentado, de molde a separar as despesas de funcionamento das de investimento.



*Nina Cruz*

## 2.5. Antecedentes

A última conta do Município de S. João da Madeira apreciada pelo TC foi a correspondente à gerência de 1998, tendo o correspondente processo sido homologado para devolução, em Plenário da 2.<sup>a</sup> Secção de 17/02/00.

Porém, no decorrer do período para apresentação do contraditório, foi presente à equipa o processo da conta n.º 1935/99, desta autarquia, para uma **apreciação sintética e recolha de indicadores de eventual interesse** para a elaboração do Anteprojecto de Relatório, com despacho de concordância do Juiz Conselheiro da Área de 18/03/03.

Da breve apreciação feita àquela conta, cuja análise foi efectuada pelo DVIC SAL e se reporta à gerência de 1999, para além de ter em comum o facto de os documentos previsionais também não terem sido aprovados pelo órgão deliberativo, verifica-se que as demais situações aí referenciadas não têm reflexos no processo ora em apreciação.



*Nina Cruz*

**2.6. Ajustamento global**

Apesar da inexistência de um Plano de Actividades e Orçamento para 2001 devidamente aprovados pela AMSJM, a CMSJM elaborou e remeteu ao Tribunal uma designada conta de gerência, a qual reflecte de facto a efectiva realização de despesas e arrecadação de receitas.

De acordo com os documentos enviados, o movimento a débito e a crédito da gerência de 2001 (1 de Janeiro a 31 de Dezembro) é o que consta do quadro seguinte:

Unid.: Escudos

<b>DÉBITO</b>	<b>CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA</b>	<b>CONTA DE DINHEIRO DA CÂMARA</b>	<b>RESPONSABILIDADE E TOTAL</b>
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	0,00		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			0,00
	0,00		
<i>Receita orçamental cobrada.....</i>		2 373 079 893,00	2 373 079 893,00
<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		159 250 637,00	159 250 637,00
<i>Saldo em 01/01/01.....</i>	28 403 703,50	198 857 321,00	227 261 024,50
<b>TOTAIS</b>	<b>28 403 703,50</b>	<b>2 731 187 851,00</b>	<b>2 759 591 554,50</b>
<b>CRÉDITO</b>			
<i>Receita anulada.....</i>	0,00		
<i>Despesa orçamental realizada.....</i>		2 459 978 269,00	2 459 978 269,00
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		170 459 434,00	170 459 434,00
<b>SOMA.....</b>	<b>0,00</b>	<b>2 630 437 703,00</b>	
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	0,00		
<b>SOMA.....</b>	<b>0,00</b>	<b>2 630 437 703,00</b>	
<i>.....</i>			
<i>Saldo em 31/12/01.....</i>	28 403 703,50	100 750 148,00	129.153.851\$50
<b>TOTAIS</b>	<b>28 403 703,50</b>	<b>2 731 187 851,00</b>	<b>2 759 591 554,50</b>



*Nina Cruz*

## **2.7. Contraditório**

Para efeitos de exercício do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pela gerência de 2001 da CMSJM foram instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria.

Os responsáveis Manuel de Almeida Cambra, Manuel de Sousa Correia, Fernando Nunes Andrade, Jorge Manuel Teixeira Lopes da Silva e Nelson Correia Fernandes, apresentaram alegações com conteúdo idêntico, pelo que serão designados por “Grupo 1”.

Igualmente, os responsáveis Josias Gil Amorim Teixeira da Costa, José Augusto Dias Dâmaso e Nuno Nobre Dias Vieira apresentaram também alegações substancialmente idênticas passando a ser designados por “Grupo 2”.

Já o responsável Jorge Manuel dos Santos Lima apresentou um requerimento individual, composto por 14 pontos.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do presente Relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes.



*Nina Cruz*

## III. PLANO DE ACTIVIDADES E ORÇAMENTO

### 3.1. Situação verificada nos anos de 1999 a 2001

O Município de S. João da Madeira não dispôs, ao longo dos anos de 1999, 2000 e 2001, de plano de actividades e orçamento aprovados pela Assembleia Municipal.

Com efeito, constatou-se que, durante estes anos, a CMSJM aprovou e apresentou ao órgão deliberativo as propostas de plano de actividades e orçamento (PAO), (quanto às quais se podem consultar cópias das respectivas actas ou minutas das actas da assembleia municipal de fls. 337 a 381 do Vol. V), nas datas seguintes:

ANO	Data das reuniões da AM	Documento fornecido à equipa/observações
1999	29/12/98	Minuta da acta
«	26/02/99	«
«	29/04/99 e 04/05/99	«
«	29/09/99 e 13/10/99	«
2000	29/12/99 e 07/01/00	«
«	27/04/00 e 02/05/00	«
«	28/09/00, 04/10/00 e 09/10/00	«
«	28/12/00	*
2001	16/01/01 e 23/01/01	Minuta da acta
«	27/03/01	Minuta da acta com declarações de voto
«	21/06/01 e 28/06/01	Acta
«	27/09/01	Acta
«	20/12/01	Acta

\* Retirado da ordem de trabalhos, pelo facto de as propostas de Planos de Actividades e Orçamento não terem sido apresentadas atempadamente

Todas as propostas de PAO apresentadas à apreciação da AMSJM nas datas e reuniões constantes deste quadro, vieram a ser por esta rejeitadas, pelo que os serviços da autarquia, no exercício da sua actividade, utilizaram o último orçamento aprovado, o de 1998, ao longo daqueles três anos, o que fizeram invocando o disposto no artigo 24º, nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, o qual dispõe o seguinte:

Nº 1: *“Quando o orçamento não tenha sido aprovado por forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro do ano a que se destina, manter-se-á em execução o orçamento do ano anterior com as revisões e alterações orçamentais que*



*Nina Cruz*

*entretanto tenham sido introduzidas, até que seja aprovado o novo orçamento.”*

*Nº 2: “Durante o período transitório referido no número anterior são aplicáveis os princípios sobre alterações e revisões orçamentais estabelecidas na secção V do presente capítulo.”*

Ao longo deste período, a CMSJM aprovou ainda diversas alterações orçamentais (que se podem consultar no mapa inserto a fls. 382 e 383 do Vol. V), daí resultando que efectuou 12 no ano de 1999, 17 no ano de 2000 e 19 no ano de 2001, tudo num total de 48 alterações.

No início do ano de 2000, como consequência da falta de orçamento, em geral, e da impossibilidade de cabimentação, em particular, a autarquia começou a ver os seus contratos enviados a Visto do Tribunal de Contas serem objecto de recusa.

Podem consultar-se de fls. 230 a 283 do Vol. V, cópias dos Acórdãos do Tribunal de Contas que vieram a recair sobre os recursos interpostos dessas decisões de recusa de Visto (Acórdãos 09/01-6.Mar-1ªS/PL, 11/2001-Mar.6-1ªS/PL, 03/2001-JAN.16-1ªS/PL, 53/2001-JUL.10-1ªS/PL e 49/01-10.JUL-1ªS/PL).

Segundo foi possível constatar, a AMSJM apreciou efectivamente os instrumentos apresentados pela CMSJM – com excepção de um caso, em 28/12/00, que foi retirado da ordem de trabalhos por não ter sido apresentado atempadamente – tendo-os rejeitado com as justificações que se passam a sintetizar exemplificativamente e que constam das respectivas actas:

- Falta de estudo de impacto ambiental e de elaboração de plano de pormenor relativamente à construção de uma via rodoviária denominada “Ligação IC1 ao IC2 – circulatória externa – 1ª, 2ª, 3ª Fase”, bem como falta de definição do seu traçado, obra essa inscrita no sub-objectivo designado por “rede viária”. De acordo com a posição da AM, a falta deste elemento não permitiria a sua execução;



*Nina Cruz*

- Informação insuficiente do plano de actividades, com falta de indicação das orientações gerais e prioridades, bem como falta de calendarização da realização de algumas acções aí previstas;
- Ausência do Plano de Urbanização e de diversos Planos de Pormenor, prometidos pelo presidente da câmara no ano de 1998 e condição de aprovação do PAO desse ano;
- Ausência de medidas relevantes quanto a projectos relativos ao combate à exclusão social, reabilitação urbana nas zonas de forte concentração habitacional ou no âmbito da acção social;
- Os sucessivos planos de actividades apresentados têm-se limitado a repetir os de anos anteriores, não observando as sugestões e críticas efectuadas pela AMSJM;
- Falta de clareza de alguns aspectos nesses instrumentos, possibilitando à CMSJM uma margem de manobra que a AMSJM não aceita ceder;
- Violação do Estatuto de Oposição.

Esta situação de três anos consecutivos de ausência de plano de actividades e orçamento legalmente aprovados pela AM, que traduz um relacionamento anormal entre os dois órgãos responsáveis pela condução dos destinos da vida autárquica, trata-se de acontecimento inédito, quanto ao qual, tal como aliás é mencionado num dos acórdãos atrás referidos, não há conhecimento de alguma vez se ter verificado.

Cumprindo pois analisá-lo, perante o quadro legislativo em vigor e tendo presente as diversas posições dos intervenientes principais, de molde a concluir sobre quais as consequências jurídicas que daí resultaram para a actividade autárquica no período considerado.



*Nina Cruz*

## **3.2. Enquadramento jurídico**

### **3.2.1. Posição sustentada pela CMSJM**

A CMSJM estribou a manutenção do orçamento do ano de 1998 para as gerências seguintes e a possibilidade de realização de despesas ao seu abrigo, nos argumentos (utilizados em sede de recurso das mencionadas decisões de recusa de visto) que se apresentam em síntese:

- As propostas de orçamento (e planos de actividades) foram sempre atempadamente enviadas a apreciação da AMSJM, que, de forma reiterada, as recusou;
- Face a esta situação, a CMSJM manteve em vigor o orçamento de 1998 por, em seu entender, ser aplicável à situação o artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, quer a título de interpretação extensiva, quer a título de integração de lacunas;
- Pois, sendo totalmente impossível a existência de *vazio administrativo e financeiro* e não podendo o direito tolerar a paralisação total da actividade administrativa e financeira municipal por tempo indeterminado, a única solução seria determinar a sobre-vigência do último orçamento aprovado, não contrariando tal entendimento o desígnio de transitoriedade que a lei atribui a essa solução;
- Entende ainda não ser aplicável ao caso o disposto no artigo 9º da Lei nº 27/96, de 1 de Agosto (regime jurídico da tutela administrativa), que prevê a dissolução dos órgãos que, respectivamente, não elaborem ou não aprovem o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de cada ano, por se tratar de uma mera disposição destinada a sancionar a violação dos deveres de respeito do prazo previsto no artigo 23º do Decreto-Lei nº 341/83;



*Nina Cruz*

- E ainda que tal preceito seja aplicável à situação, subsiste sempre a necessidade de admitir a vigência de um orçamento provisório, sob pena de paragem absoluta da actividade autárquica;
- Deve, pois, concluir-se pela validade do orçamento de 1998 para as gerências seguintes, devendo as despesas em causa ter-se por cabimentadas.

Para a formulação destes argumentos, a CMSJM apoiou-se em alguns pareceres jurídicos, na sequência das recusas de visto do TC.

### ***3.2.2. O Relatório de Inspeção da IGAT***

Alertada para a situação existente no Município de S. João da Madeira através das comunicações mandadas efectuar pelos mencionados Acórdãos do Tribunal de Contas, a Inspeção Geral da Administração do Território (IGAT) efectuou uma inspeção ao mesmo, que decorreu entre 27/07/00 e 02/08/00, da qual resultou o Relatório cuja cópia se pode consultar de fls. 319 a 336 do Vol. V.

Deste Relatório, em suma, relevam as seguintes conclusões:

- A AMSJM não aprovou o plano de actividades e o orçamento para 1999 e 2000, na sequência da sua apresentação pela CMSJM, e a autarquia tem sido gerida com base nos mesmos instrumentos relativos ao ano de 1998, com as sucessivas alterações introduzidas pela CMSJM;
- Das minutas das actas da AMSJM remetidas à CMSJM não consta a fundamentação da rejeição daqueles instrumentos financeiros, obrigatória nos termos legais (Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, artigo 39º, nº 4 e Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, artigo 53º, nº 6);
- *“As actas, elaboradas e aprovadas em datas muito posteriores às respectivas sessões, de onde se poderia extrair a fundamentação, não se encontram*



*Nina Cruz*

*devidamente assinadas e rubricadas, condição essencial para que lhes seja concedida total eficácia.”;*

- As razões invocadas para essa não aprovação têm por causa não se encontrarem em vigor diversos planos de urbanização relativos a obras contempladas no plano de actividades e orçamento reprovados e a CMSJM não acolher as sugestões da AMSJM;
- A CMSJM esclareceu ter diversos planos de urbanização em elaboração ou a seguir a tramitação aplicável;
- *“Não nos parecem razões justificativas as invocadas pela Assembleia Municipal de S. João da Madeira – nalgumas situações nem sequer são formalmente apresentadas nas minutas das actas remetidas ao órgão executivo – para a não aprovação do Orçamento de 1999 e 2000, razão pela qual se propõe o envio deste relatório ao Digmº Magistrado do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo competente, para eventual interposição da acção de dissolução daquele órgão autárquico, se assim for entendido”;*

Esta foi, em suma, a posição expressa pela IGAT.

### **3.2.3. Posição da 1ª Secção do Tribunal de Contas**

Os diversos Acórdãos proferidos pela 1ª Secção do Tribunal de Contas que, a propósito da submissão a Visto de contratos celebrados pelo Município de S. João da Madeira, sucessivamente se pronunciaram sobre a questão *sub judice*, todos de sentido unívoco e com parecer favorável do Ministério Público, registaram as posições que se passam a enumerar de forma sintética:

- Todos ressaltam, como questão fundamental, a inexistência de plano de actividades e de orçamento aprovados para os respectivos anos, detendo-se no entanto, principalmente, na inexistência de orçamento, pelas repercussões directas que ao nível do cabimento orçamental tal acarreta;



*Nina Cruz*

- O orçamento encerra, na sua vertente financeira, uma previsão das receitas a arrecadar e das despesas a realizar em cada ano e, na sua vertente jurídica, uma autorização conferida pelo órgão deliberativo ao órgão executivo para esses mesmos efeitos;
- O princípio da anualidade do orçamento, segundo o qual este é anual e o ano financeiro coincide com o ano civil (artigo 7º do Decreto-Lei nº 341/83), é de capital importância nesta matéria e obriga a que tal documento entre em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano;
- A excepção contida no artigo 24º daquele diploma tem um carácter meramente transitório, não comportando, seja por via da sua letra, seja por via do espírito do legislador, a possibilidade de interpretação extensiva ou de integração analógica não podendo, pois, sustentar uma situação anómala que, **dado o seu prolongamento, se tornou regra** na autarquia, solução que se retira, inclusivamente, pela comparação com norma paralela contida na Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (ao tempo, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado). O teor literal do artigo, o mais que parece prever é um atraso na aprovação do orçamento que não ultrapasse o ano seguinte;
- Em abono desta tese encontra-se a Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, que no seu artigo 9º, alínea e), prevê a dissolução do órgão autárquico que não “... *elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo*” (sublinhado nosso);
- A sistemática não aprovação dos orçamentos pela AM não pode ser considerada transitória, nem justificativa para a manutenção em vigor do orçamento de 1998, antes evidenciando um anormal funcionamento dos órgãos autárquicos;
- Não sendo, pois, aplicável o artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, tem de concluir-se pela inexistência de orçamento municipal, o que significa a ausência de cabimento. E, tanto a inexistência de orçamento, em geral, como a falta de cabimento, em particular, configuram a violação directa de normas financeiras



*Nina Cruz*

- (artigos 23º e 26º, nº 1 do mesmo diploma), pelo que, de acordo com o artigo 44º, nº 3, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, é de recusar o visto;
- À assembleia municipal compete aprovar ou rejeitar o orçamento, não podendo alterá-lo, embora possa fazer sugestões, que a câmara pode acolher. Em caso de rejeição, deverá esta ser devidamente fundamentada (artigo 53º, nº 2, alínea b) e nº 6 da Lei nº 169/99). Sendo rejeitado o orçamento, o órgão executivo deverá apresentar nova proposta no prazo de 30 dias a contar da data da rejeição (artigo 23º do Decreto-Lei nº 341/83). Neste caso, é aplicável o artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, que permite a execução transitória do orçamento do ano anterior, até à aprovação do novo orçamento. Está assim, pois, implementado um sistema que permite a apresentação de novo orçamento “aprovável” e que, entretanto, permite o funcionamento da autarquia;
  - Assim sendo, a inexistência de orçamento aprovado após uma primeira rejeição é anomalia tão fora do comum, que o legislador nem sequer a previu. E configura-se como uma irregularidade tão grave, que foi incluída no elenco de ilegalidades que podem levar à dissolução dos órgãos autárquicos. É que a rejeição de uma segunda proposta só pode resultar do facto de a CMSJM não ter atendido aos motivos da rejeição, ou de a AMSJM “descobrir” novos motivos de rejeição “... numa clara atitude de obstrução ao normal funcionamento dos órgãos autárquicos. Num ou noutro caso, sempre haveria, nos termos referidos, fundamento para a dissolução de um desses órgãos.”;
  - Sendo a aplicação do regime duodecimal uma questão fundamentalmente de natureza jurídico-política, cujo objectivo consiste em permitir o normal funcionamento dos serviços, só será de aceitar quanto às despesas correntes, que são aquelas que asseguram esse funcionamento. Não será, pois, de aplicar às despesas de investimento ou de capital, as quais pressupõem a prévia aprovação de um plano de actividades. E não existe regra que permita a sobre-vigência do plano de actividades, que deve ter-se por caducado com o fim do ano financeiro, mesmo que o orçamento continue em vigor.



*Nina Cruz*

- Elemento fundamental da autonomia dos municípios é a sua autonomia financeira, que resulta desde logo do artigo 238º da CRP, e um dos aspectos em que se traduz essa autonomia / liberdade de gestão é precisamente na elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos próprios e do plano de actividades. O orçamento é “... *elemento essencial e imprescindível não só de disciplina financeira, como de conjugação de vontades de ambos os órgãos autárquicos e da afirmação da sua interdependência ...*”, pelo que não parece possível vislumbrar-se que uma autarquia possa estar durante anos sem esses instrumentos fundamentais;
- Em abono da vigência sucessiva do orçamento de 1998, argumentar-se-á que a CMSJM e a AMSJM, por terem igual legitimidade democrática, resultando ambos do voto popular, não se poderão dissolver uma à outra, pelo que a situação de reiterada não aprovação de orçamentos poderá manter-se indefinidamente, sem quaisquer consequências, não havendo sequer qualquer ilegalidade. Contra isto tem de dizer-se que a circunstância de tal situação ser factualmente possível, não significa que fosse desejada ou querida pelo legislador, dado o prejuízo que acarreta para o interesse dos munícipes a não aplicação do princípio da anualidade, imperativo em matéria de finanças públicas, e a violação intolerável à competência da AMSJM, num dos seus momentos mais emblemáticos, com dignidade constitucional, que é o da aprovação do orçamento e do plano e no qual esta exercita a sua função de orientação geral do município. A competência da AMSJM para a aprovação anual dos instrumentos básicos da actividade camarária não pode ser expropriada;
- “*Se os órgãos do município não lograram pôr em vigor o orçamento e o plano desde 1998 (sendo tais instrumentos essenciais e obrigatórios por lei) naturalmente que daí resultarão consequências ao nível da realização das suas atribuições*”;



*Nina Cruz*

- *“Será que a interpretação e aplicação da lei em sentido contrário ao desejado pelo recorrente é interferir na autonomia política das autarquias ? Parece óbvia a resposta”;*
- *“Dir-se-á mesmo ... que a prolongada omissão de tais instrumentos é a prova mais evidente da autonomia local num dos aspectos em que tal autonomia se analisa, qual seja o do livre exercício da competência dos referidos órgãos”;*

São pois estes, em suma, os aspectos básicos mais relevantes caracterizadores da posição assumida pelo Tribunal de Contas, ao longo dos diversos acórdãos proferidos sobre a situação do Município de S. João da Madeira, deixando-se de lado outras questões particulares, ou por serem atinentes a um ou outro processo em particular, ou por dizerem respeito ao aprofundamento de determinadas problemáticas que ao caso não interessam.

Saliente-se, entre todas, a conclusão sobre a impossibilidade de aplicação do artigo 24º do DL nº 341/83, e a consideração de que, ainda que fosse aplicável, por via da teoria do regime duodecimal, só o seria quanto às despesas correntes e nunca quanto às de investimento ou de capital, por estas carecerem também de um Plano de Actividades legalmente aprovado.

### ***3.2.4. Posição adoptada em sede do Relato de Auditoria***

Perante toda a problemática até agora evidenciada, por referência aos seus diversos intervenientes, é chegada a altura de efectuar a selecção da matéria de facto e dos argumentos jurídicos que efectivamente relevam, para o efeito de se poderem retirar as legais consequências da situação vivida pela autarquia em causa e da actuação dos seus órgãos, o que pressupõe necessariamente a análise nas suas diversas vertentes e a tomada de posição quanto a algumas das matérias controvertidas.



*Nina Cruz*

A questão fundamental prende-se com o facto de se saber se a actividade financeira da autarquia podia ou não ser desenvolvida na sua plenitude, uma vez que não dispunha dos instrumentos essenciais de gestão, de carácter obrigatório: o Plano e o Orçamento.

A) – O município, é uma pessoa colectiva pública de população e território e de fins múltiplos. Quer isto dizer que tem um perímetro territorial próprio e que dentro desse seu perímetro – o concelho – habita uma população determinada, que tem de ver satisfeitas as mais diversas necessidades.

Parte dessas necessidades é satisfeita pelo próprio Estado, como poder central, nomeadamente por razões de racionalidade político-económica que aconselham a centralização de meios.

A outra parte é satisfeita por órgãos eleitos directamente, aos quais incumbe detectar e resolver os problemas e desejos das suas populações, precisamente por se encontrarem territorialmente próximos delas.

Para esse efeito dispõe, pois, de dois órgãos representativos, a assembleia municipal e a câmara municipal, sendo aquele o órgão deliberativo e este o executivo, ambos eleitos directamente e dispendo de competências próprias para a prossecução das atribuições e objectivos legalmente definidos.

Ao órgão executivo municipal incumbe a elaboração do plano de actividades e orçamento, instrumentos da importância máxima na dinâmica autárquica e que suportam jurídica e financeiramente a arrecadação de receitas e a realização de despesas, para o que os deve aprovar e enviar à assembleia municipal “... até 15 dias da última sessão ordinária deste órgão do ano anterior àquele a que se refere” (artigos 3º e 23º, nº 1 do Decreto-Lei nº 341/83), de forma a que possam ser aprovados e entrarem em vigor a 1 de Janeiro do ano a que respeitarem.



*Nina Cruz*

Ao órgão deliberativo cabe aprovar, rejeitar, ou simplesmente sugerir alterações ao órgão executivo, não podendo modificá-los, de acordo com o artigo 53º, nº 6 da Lei nº 169/99 (e anteriormente artigo 39º, nº 4 do Decreto-Lei nº 100/84), mas, caso não aprove, manter-se-á em execução transitória o orçamento do ano anterior, até que seja aprovado o novo orçamento, para o que a câmara deverá remeter nova proposta no prazo de 30 dias contados da data da rejeição, de acordo com os artigos 23º, nº 3 e 24º, nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 341/83.

É de notar que, com o início do novo ano financeiro, já não existe plano de actividades, visto que o do ano anterior caducou com o final do ano, não havendo norma jurídica que preveja a sua sobre-vigência temporária, ao contrário do que sucede com o orçamento.

Se, desta feita, o órgão deliberativo de novo não aprovar o orçamento, então entramos em situação quanto à qual o legislador nada previu.

Na verdade, nem na letra nem no espírito da lei existe qualquer indício que permita inferir que o legislador teria adoptado a solução da sobre-vigência do orçamento do ano anterior, caso tivesse previsto esta situação.

Pelo contrário, da letra da lei resulta claramente desenhada a única situação tida em vista pela previsão e estatuição constantes do artigo 24º, a qual aponta no sentido de o novo orçamento ter de entrar em vigor no decurso desse mesmo ano.

Para além disto, só é lícito ao intérprete concluir que, caso o legislador tivesse previsto a possibilidade de rejeição consecutiva dos planos de actividade e orçamentos apresentados pelo executivo à AM, então teria criado uma norma que prevenisse esse impasse, evitando todos os prejuízos daí decorrentes para os munícipes.



*Nina Cruz*

De facto, a interpretação extensiva daquele artigo 24º não é possível, pois teria de pressupor, quanto à situação em análise, que “... o caso já está compreendido na regulamentação jurídica, entrando no sentido duma disposição, se bem que fuja à sua letra.”<sup>1</sup>. Ora, da letra da lei bem se infere que ela quis parar onde parou – carácter transitório – não estando no espírito do legislador a sua aplicação a um caso como o vertente, de transitoriedade forçada a três anos inteiros, com a impossibilidade de efectuar despesas de investimento por ausência de plano de actividades, com excepção das que derivam de compromissos assumidos, nos termos legais, neste caso anteriormente a 31/12/98.

Igualmente, por fundamentos idênticos, não será o dito artigo aplicável por analogia: “O procedimento por analogia radica no conceito de que os factos de igual natureza devem ter igual regulamentação”<sup>2</sup>. Ora, o facto regulado pela lei e o facto cuja solução nos ocupa não têm, definitivamente, igual natureza. Aquele baseia-se na não aprovação do PAO de forma a entrar em vigor em 1 de Janeiro e aceita e conforma-se com um ligeiro atraso, colmatável com a apresentação da segunda proposta pelo executivo. Contrariando o tal carácter transitório de que o legislador não abdicou (e que cifrou em 30 dias, acrescidos de outros 15 para apreciação dos documentos pelos titulares do órgão deliberativo), a situação vertente apresenta uma característica de tal forma duradoura que, como vimos, implicou a utilização do orçamento de 1998 durante mais 3 (três) anos, divorciado de qualquer actividade de planificação financeira.

Acresce que, de acordo com a regra interpretativa constante do artigo 9º do Código Civil, que manda “... reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico ...”, devemos atender ainda sobre esta questão ao princípio da anualidade do orçamento, consagrado imperativamente quanto às autarquias locais no artigo 3º, nºs 1 e 4 da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das

---

<sup>1</sup> Ensaio sobre a teoria da interpretação das leis, por Manuel A. Domingues de Andrade – Interpretação e Aplicação das leis, por Francesco Ferrara, Coimbra, 1978, 3ª edição, pág. 162



*Nina Cruz*

finanças locais) e no artigo 7º do Decreto-Lei nº 341/83 – e, quanto ao orçamento de Estado, expressamente previsto no artigo 2º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, ao tempo em vigor, hoje revogada pela Lei nº 91/2001, de 20/08, com as alterações constantes da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08) – a qual, ao contrário de outros princípios que enformam a actividade orçamental, não admite qualquer excepção, para além da já referida.

A anualidade do orçamento autárquico é, ademais, um princípio que sempre tem sido entendido no direito financeiro como imperativo e inderrogável.

Sobre este princípio, diz A. de Sousa Franco que *“De um ponto de vista político a anualidade encontra a sua base na necessidade de assegurar que o controlo que o parlamento efectua sobre a gestão dos dinheiros públicos seja feito com uma regularidade e num período de tempo que não permita frustrar os fundamentos da autorização orçamental.”*<sup>3</sup>

Ora, no caso de S. João da Madeira, esses fundamentos da autorização orçamental foram frustrados, pois o executivo camarário cobrou receitas e efectuou despesas durante três anos consecutivos sem essa autorização, por isso, sem possibilidade de controlo por parte do órgão deliberativo quanto às opções estratégicas da autarquia.

Não é, pois, possível aceitar que o legislador, caso tivesse previsto tal situação, tivesse optado pela solução da sobre - vigência do orçamento do ano anterior.

Para além disso, a autarquia ficaria ainda, como melhor se concluirá adiante, na situação de poder unicamente efectuar as despesas estritamente necessárias à sua gestão corrente, o que poderá ter afectado os interesses do município e dos próprios munícipes.

<sup>2</sup> Idem, pág. 158.

<sup>3</sup> in Finanças Públicas e Direito Financeiro, volume I, 4ª edição, pág. 347.



*Nina Cruz*

Razões pelas quais não se mostra possível, nem no plano jurídico - financeiro, nem no plano político, nem no plano lógico, aceitar a sobre - vigência do orçamento de 1998 ao longo dos anos de 1999 até 2001.

B) – Por outro lado ainda – como aspecto lateral à questão que nos ocupa, mas largamente debatido pelos intervenientes – e demonstrando a total inexistência de tutela do direito vigente sobre uma situação como esta, entende-se não ser aplicável directamente a estatuição prevista no artigo 9º, alínea e) da Lei nº 27/96, segundo a qual existiria a possibilidade de dissolução de um dos órgãos da autarquia, a saber, a assembleia municipal.

Reza este artigo que:

*“Qualquer órgão autárquico ou entidade equiparada pode ser dissolvido quando:*

*e) Não elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo”.*

Ora, como é sabido, em direito administrativo os exercícios de hermenêutica jurídica só são possíveis dentro de apertados circunstancialismos, pelo que se não pode recorrer a um tipo de interpretação da lei que acarrete qualquer forma de extensividade do seu alcance, sob pena de ferirmos a própria *mens legis*.

Após esta consideração, terá de se perceber exactamente a que situações se pretende reportar a previsão contida na norma *sub judice*.

Ora, aponta o preceito para o *órgão que não elabore o orçamento*. Não estamos perante esta situação, o que será pacífico, dado que a CMSJM, órgão competente para tal, elaborou efectivamente diversas propostas de orçamento, aprovou-as e endereçou-as à AMSJM.

Aponta ainda o mesmo preceito para o *órgão que não aprove o orçamento*. A competência para aprovar o orçamento pertence à AMSJM. Este preceito não pode ser entendido como referido ao sentido de voto do órgão deliberativo, comportando uma



*Nina Cruz*

obrigação de votação positiva do mesmo, o que seria absurdo e feriria gravemente, aqui sim, o momento mais alto em que se consubstancia a autonomia do poder local. Antes se reporta ao facto de esse órgão, por circunstâncias diversas (recusa em apreciar os documentos em causa, não agendamento dos mesmos, rejeição sem apresentação de justificação, etc.) não o apreciar e votar.

Ou, de outra forma, não é admissível que esta norma (ou qualquer outra) preveja como obrigação para o executivo a mera elaboração do orçamento e, em paralelo, preveja para o órgão deliberativo a obrigação de o votar favoravelmente (seja à primeira, seja à vigésima votação).

Se assim fosse, então ela seria obrigada a aprovar todo e qualquer orçamento, sob pena de dissolução, ficando totalmente esvaziado de conteúdo o seu direito mais importante na condução dos destinos do município e ficando, como órgão, totalmente subjugado à vontade e às opções políticas da câmara, situação aliás inconstitucional, por subversão da norma constante do artigo 239º, nº 1 da CRP, segundo a qual é o órgão executivo colegial que responde perante a assembleia eleita, dotada de poderes deliberativos.

Acresce ainda que a AMSJM, tendo recusado sucessivamente tais documentos, sempre justificou o seu sentido de voto.

Deve-se afirmar aqui, uma vez expendidos todos os supra mencionados argumentos, que a CMSJM deveria ter ponderado as consequências de ver as suas propostas de plano de actividade e orçamento sucessivamente rejeitadas pela AM, por falta destes instrumentos legais obrigatórios para poder continuar a governar a autarquia.

É que, não tendo plano de actividades para suportar despesas de investimento, no mínimo, afectou o seu desenvolvimento normal, como aliás atestam as sucessivas recusas de visto do Tribunal de Contas a contratos supostamente importantes nessa vertente, ainda que tivesse levado a cabo investimentos em situação ilegal.



*Nina Cruz*

Relativamente ao que se relatou ao longo deste ponto, os responsáveis denominados como **Grupo 1**, apresentaram alegações idênticas e dirigidas exclusivamente a esta matéria, às quais fizeram juntar três pareceres jurídicos – já conhecidos, aliás, pela equipa de auditoria e com cópias juntas ao processo – bem como o plano de actividades e orçamento para o ano económico de 2002.

Dada a extensão destas alegações e o facto de, na sua globalidade, se revelarem juridicamente insusceptíveis de contrariar ou de trazer novos argumentos ao que já suficientemente se explanou em sede do Relato, passa-se a transcrever e/ou a sintetizar os seus trechos mais importantes, inserindo-se igualmente nos pontos pertinentes os comentários que mereceram, remetendo-se em tudo o mais para a documentação de fls. 195 a fls. 837 do Volume 1B, onde estão devidamente processadas, em conjunto com os mencionados documentos de que se fizeram acompanhar.

I – Em primeiro lugar, as ditas alegações estribam-se repetidamente na afirmação da possibilidade da sobrevivência do orçamento de 1998, ao longo dos anos de 1999 a 2001, com base numa suposta interpretação extensiva ou por analogia do artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho. Ora, quanto a esta questão, aliás básica, e que se reflecte em todo o texto das alegações, suportando-o, tem-se por adquirido que foi já suficientemente fundamentada tal impossibilidade em sede do Relato de Auditoria, não tendo os alegantes logrado apresentar dados novos e relevantes que justifiquem uma reapreciação da posição então assumida.

Assim, importa perceber, quanto a estas alegações, que se suportam na convicção da possibilidade dessa sobre-vigência como ponto de partida para todos os demais argumentos e, nessa medida, muitos desses argumentos poderão apresentar uma lógica aparente, a qual é, no entanto, negada pela improcedência desse argumento de base.



*Nina Cruz*

Ou, dito de outra forma, aceitando-se tal sobre-vigência, as presentes alegações configurar-se-iam como eventualmente pertinentes. Não se aceitando, todos os argumentos expendidos caem pela base.

Ainda assim, entende-se ser de mencionar e comentar algumas passagens das ditas alegações, o que se passa a fazer.

II – Ao longo dos primeiros artigos das suas alegações, os responsáveis insurgem-se contra uma suposta tomada de posição no Relato de Auditoria, segundo a qual deveria ser aplicada uma medida sancionatória, estribada no artigo 9º, alínea e) da Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, com vista à dissolução de um dos órgãos autárquicos.

Nesse sentido referem, entre outros, no artigo 19º das alegações que: *“Em primeiro lugar, não estão preenchidos os pressupostos constitucionais e legais para a aplicação da medida sancionatória da dissolução de órgãos autárquicos”*; no artigo 23º que *“nem a assembleia municipal pode destituir o executivo ou força-lo a demitir-se, nem o executivo pode dissolver a assembleia deliberativa”*; e, no artigo 37º, que *“Muito menos se pode, por tudo quanto vem dito, pretender, como faz implicitamente o Tribunal de Contas, que a situação que se vive no município de S. João da Madeira preenche o tipo previsto no art.º 9.º alínea e) da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, onde se dispõe que qualquer órgão autárquico pode ser dissolvido quando «não elabore ou não aprove o orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo»”* (sublinhado nosso).

Estas afirmações dos responsáveis, ora citadas, denotam uma deficiente leitura do texto do Relato de Auditoria, visto que aí consta, de forma expressa e suficientemente fundamentada, aliás em item autónomo – Ponto 3.2.4.B) – que se entende não ser aplicável *“... a estatuição prevista no artigo 9º, alínea e), da Lei nº 27/96, segundo a qual existiria a possibilidade de dissolução de um dos órgãos da autarquia ...”*, explicando-se



*Nina Cruz*

em seguida as razões que levam à inaplicabilidade deste preceito, tanto quanto à actuação da CMSJM, como à da AMSJM.

III – Não se compreende qual a percepção dos responsáveis sobre a noção de “legalidade”, quando afirmam no artigo 29º que *“De tudo que se disse, resulta que o Tribunal de Contas faz uma avaliação errónea ou, no mínimo, desajustada quando qualifica de “manifesta ilegalidade” a situação que se vive no município de S. João da Madeira por facto de não aprovação dos orçamentos municipais de 1999, 2000 e 2001.”*. Desta afirmação resultaria a convicção de que a inexistência de plano de actividades e orçamento ao longo de 3 anos consecutivos não acarreta a violação de quaisquer normas financeiras, facto que se não aceita nem aqui se comenta, por já demasiadamente dilucidada ao longo deste Relatório.

IV – Após aduzirem argumentos diversos em prol da aplicação do artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, à situação vivida no Município – que, como já se frisou, nada trazem de novo à colação e que, por isso, não se revela aqui pertinente a sua reprodução – referem no artigo 49º que *“Por último, e como vimos, havendo dúvidas sobre o sentido do regime jurídico aplicável, deve preferir-se o significado conforme à Constituição que é, o que permite a continuidade do funcionamento da Administração sem afectar o princípio constitucional da autonomia local.”*. Ou seja, entendem os responsáveis que, existindo dúvidas sobre o regime jurídico aplicável, **se deverá optar pela manutenção de uma situação objectiva de ingovernabilidade**, com a violação das normas financeiras mais básicas, como sejam a ausência de plano de actividades e de orçamento aprovados e de cabimentação de despesas. Como melhor se explicará em comentário final às alegações ora em análise, a posição dos membros do executivo camarário é, ao contrário do que afirmam, a negação dos preceitos constitucionais e afronta a essência do princípio da autonomia local, estando longe de permitir a “continuidade do funcionamento da Administração”.



*Nina Cruz*

V – Nos artigos 51º a 54º, continuam referindo que:

“51.º

*Também não procede a posição sustentada pelo Tribunal de Contas, segundo a qual a não aprovação do orçamento municipal, mesmo considerando as condições em que ela ocorreu, constituiria uma violação grave do «princípio da anualidade que vigora imperativamente em matéria de finanças públicas».*

52.º

*É que, ao contrário da afirmação peremptória do Tribunal de Contas, a norma jurídica que prescreve a anualidade não tem o carácter de imposição absoluta, definitiva e incondicional, mas antes a natureza de uma norma — princípio, ou seja, de comando que deve ser realizado tanto quanto o permitam as possibilidades jurídicas e fácticas da situação concreta.*

53.º

*Assim sendo, para afirmar, no caso presente, a violação do princípio da anualidade não basta invocar a não aprovação anual do orçamento municipal em S. João da Madeira. Seria ainda necessário demonstrar que tal aprovação era jurídica e facticamente possível.*

54.º

*Ora, tendo em conta que, como o Tribunal de Contas reconhece, o executivo municipal apresentou sucessivamente as propostas de orçamento que estava obrigado a apresentar e com o conteúdo que considerou corresponder ao mandato democrático colhido da votação popular e que, reciprocamente, a Assembleia Municipal rejeitou essas propostas, igualmente no exercício legítimo dos seus poderes, terá de se concluir que, nas circunstâncias jurídicas e fácticas concretas, a Câmara Municipal, sem abdicar das competências e da margem de acção próprias de um órgão eleito democraticamente, fez o que estava ao seu alcance para dar cumprimento ao comando de anualidade na aprovação e execução do orçamento municipal.”*

**Não se aceita de forma alguma esta interpretação, pelo menos como vem formulada, sob pena de admitirmos a anarquia da actuação dos entes administrativos e a negação do bloco de legalidade a que estão sujeitos no interesse dos direitos e deveres legalmente protegidos dos cidadãos.**



*Nina Cruz*

O facto de determinados diplomas legais preverem “regras e princípios” significa que o ordenamento jurídico que vier a ser produzido na sua sequência deverá, dentro do possível, conformar-se com eles e que os destinatários dessas regras e princípios, igualmente, se deverão também conformar. As excepções possíveis serão, pois, apontadas por lei e não adoptadas segundo o critério do livre arbítrio de cada um dos seus destinatários. No caso que nos ocupa, a excepção ao princípio da anualidade do orçamento – se é que tal se pode, em rigor, considerar como uma excepção – está previsto no artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, o qual é claro e taxativo quanto à sua própria extensividade. A entender-se como pretendem os responsáveis, esse preceito redundaria na derrogação total do dito princípio, ao sabor das vicissitudes próprias de cada um dos seus destinatários. O que significaria, na maioria dos casos, a negação dos objectivos que estão subjacentes à regra da anualidade e que já anteriormente foram descritos.

VI – Continuam dizendo nos artigos 57º a 59º que:

“57.º

*Salvo o devido respeito, carece de consistência a qualificação que o Tribunal de Contas faz da falta de orçamento aprovado por dois ou três anos como violando “de forma intolerável a competência da Assembleia Municipal, num dos seus momentos mais emblemáticos”, isto é, a aprovação do orçamento e do plano ou como consistindo, no entender do Tribunal, numa expropriação da sua competência para a aprovação anual dos instrumentos básicos da actividade camarária.*

58.º

*Ao invés, não há, no caso sub judice, qualquer manifestação de expropriação de competências, de um ou outro órgão.*

59.º

*De resto, a situação anómala só foi criada exactamente porque a Assembleia Municipal não abdicou, e legitimamente, das suas competências neste domínio e que se traduzem em aprovar o orçamento que lhe é apresentado pelo executivo ou, em alternativa, rejeitá-lo. Foi só por facto do exercício legítimo dessas competências, obviamente não expropriadas, que a autarquia se encontrou sem orçamento aprovado, durante três anos.”*

Se é à AM que cabe a competência para aprovar o plano de actividades e orçamento, se estes documentos consubstanciam, no plano jurídico, uma autorização conferida pelo órgão deliberativo ao órgão executivo para arrecadar receitas e para efectuar despesas,



*Nina Cruz*

e se o órgão executivo arrecadou receitas e realizou despesas durante três anos consecutivos (ainda que executando um orçamento caducado, mas por ele periodicamente alterado), não obstante a AM lhe ter recusado sucessivamente essa autorização, é por demais evidente que o executivo camarário, ao actuar dessa forma, o fez à revelia da vontade do órgão deliberativo.

É que não é possível aceitar que a AM, ao reprovar os documentos de gestão previsional para os anos de 1999, 2000 e 2001, esteja implicitamente a autorizar que o executivo camarário continue a governar a autarquia com base em idênticos documentos relativos ao ano de 1998.

A verdade é que a AM manifestou a sua recusa em conferir tal autorização e a CM não retirou qualquer consequência prática dessa rejeição, nem moldando as propostas desses documentos à vontade da AM, nem assumindo a sua falta de condições para governar. **Nesta medida, a AM viu tal competência cair no “vazio”, durante três anos consecutivos.**

Em qualquer caso, diga-se de passagem, que em nenhum lugar do Relato de Auditoria se refere a noção de “expropriação de competências da AM pela CM”.

VII – Nos artigos 66º e seguintes, versam os responsáveis sobre a questão de saber que despesas se podem considerar legalmente efectuadas, colocando o acento tónico, mais uma vez, na aplicabilidade do artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, para como tal considerar as despesas de investimento. Transcrevem-se os artigos 68º a 75º, por conterem o essencial da fundamentação:

“68.º

*De facto, ou se aplica a norma do artigo 24º, n.º 1 do Decreto — Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, segundo a qual “manter-se-á em execução o orçamento do ano anterior (...) até que seja aprovado o novo orçamento” ou essa norma não se aplica.*



*Nina Cruz*

69.º

*Se não se aplica, então a realização de qualquer despesa, seja corrente ou de capital, porque todas elas devem ter inscrição orçamental é ilegal. Ao invés, se o orçamento anterior se mantém em execução, então as dotações orçamentais respectivas são válidas para qualquer despesa, seja corrente ou de investimento.*

70.º

*Não se vê como se pode defender que as despesas correntes são legais — o que pressupõe necessariamente a vigência do orçamento municipal de 1998, admitida por força da aplicabilidade da norma do artigo 24.º, n.º 1 do citado — e considerar, simultaneamente, que as de investimento são ilegais porque esta norma e, conseqüentemente, o orçamento de 1998 seriam inaplicáveis.*

71.º

*Onde está, porém, a base legal para fazer esse distinguo?*

72.º

*A distinção entre despesas correntes e despesas de investimento parece orientar-se materialmente, mesmo sem o necessário apoio legal, para o objectivo excepcional de “impedir a paralisação da actividade da administração regular”, assegurando a possibilidade de realização das “despesas destinadas ao funcionamento normal da autarquia.*

73.º

*O Tribunal de Contas aceita, que a falta de aprovação de orçamento municipal, nas condições em que ela se verificou, não deve conduzir à paralisia da actividade da administração regular e que, em qualquer caso, mesmo não concedendo expressamente quanto à aplicabilidade da norma do artigo 24.º, n.º 1 do já citado diploma, deve ser preservado o funcionamento normal da autarquia.*

74.º

*Contudo, embora partindo desta base de razoabilidade mínima, o Tribunal considera que para assegurar o funcionamento normal da autarquia a actividade do executivo se deve confinar aos limites demarcados pela estrita possibilidade de realização de despesas correntes.*

75.º

*Ora, esta redução da actividade de garantia da administração regular e do funcionamento normal da autarquia ao limite de realização de despesas correntes não tem apoio legal, não é funcionalmente adequada nem encontra paralelo em quaisquer situações análogas que possam ocorrer ao nível estatal.”*

Face ao exposto, convirá em primeiro lugar dizer que, no Relato de Auditoria, não se aceita nem se parte da possibilidade de manutenção em vigor do orçamento de 1998 para qualificar como legais ou ilegais quaisquer tipos de despesas. A posição claramente expressa nesse Relato é a de que **todas** as despesas efectuadas são ilegais, por carecerem dos seus elementos primeiros e essenciais de suporte – o plano de actividades, orçamento e cabimentação.



*Nina Cruz*

Também em momento nenhum desse mesmo Relato se acolhe que “... *deve ser preservado o funcionamento normal da autarquia*”, sem mais. O que naturalmente se defendeu, e é substancialmente diferente da leitura ora feita pelos responsáveis, é que, de facto, a vida da autarquia não pode parar, é impossível imaginar a existência de um total vazio administrativo e financeiro. Existem medidas e despesas que sempre terão de ser efectuadas, sob pena de um prejuízo para os Municípios muito superior ao desvalor jurídico resultante da situação anormal de relacionamento entre os órgãos autárquicos. O que não quer dizer que a autarquia deve “funcionar normalmente”. A gravidade da situação resultante desse problema de relacionamento não poderia deixar de acarretar consequências graves para o normal funcionamento da gestão camarária. Nisso deveriam ter pensado os seus responsáveis, aquando das sucessivas reprovações dos seus instrumentos de gestão previsional.

De entre todas as despesas consideradas necessariamente ilegais, por falta de autorização jurídica emitida pelo órgão com competência para tal, simplesmente se considerou que aquelas que se revelam absolutamente essenciais à vida e ao bem estar mínimo dos municípios deverão ser validadas, porque os seus resultados não poderiam ter sido alcançados de outro modo, posição que encontra suporte legal na figura do “estado de necessidade” prevista no artigo 3º, nº 2 do CPA.

Neste contexto, naturalmente e por essência, não poderá ser validada qualquer tipo de despesa de investimento, com excepção das que derivam de compromissos assumidos, nos termos legais, neste caso anteriormente a 31/12/98, mas antes e só algumas despesas correntes, precisamente aquelas que se revelam absolutamente essenciais. Deste estado de coisas, derivam necessariamente sérios prejuízos para o Município em geral e para todos os municípios em concreto. Nisso deveriam ter atentado, previamente, os responsáveis.



*Nina Cruz*

VIII – Transcreve-se ainda o artigo 85º das alegações, que reza o seguinte:

“85.º

*O Tribunal de Contas vem ainda dizer em sede de Relato que a escolha de determinados procedimentos ao nível das empreitadas é ilegal. Ora, ao executivo cabe a escolha da obra, faz parte do programa político que o elegeu, a forma como os contratos são celebrados, o procedimento a seguir, são situações de responsabilidade técnica que aos serviços cabe informar. Não há qualquer responsabilidade nesta área para o executivo logo, não procede também aqui o douto Relato de Auditoria” (sublinhado nosso).*

Este trecho do documento apresentado pelos responsáveis revela um desconhecimento do quadro legislativo dentro do qual se tem de mover a sua actuação, facto que, de certa forma, ajuda a explicar toda a situação *sub judice*.

IX – Iguais comentários são aplicáveis aos argumentos expostos nos artigos 88º a 103º, que pretendem sustentar uma hipotética sobre-vigência do plano de actividades de 1998, dos quais se transcrevem aqui os artigos 98º e 99º:

“98.º

*Mesmo que o Tribunal de Contas persistisse obstinadamente numa interpretação literal da lei ordinária em desconformidade ao sentido da evolução constitucional e legal, ainda assim haveria que demonstrar que o plano anual de actividades aprovado em 1998 não vê a sua vigência prorrogada por força da não aprovação de novo plano da actividades, nas circunstâncias em que a mesma ocorreu no município de S. João da Madeira.*

99.º

*É que aquela posição do Tribunal parte, necessariamente, de uma relação fixa de precedência do plano anual de actividades relativamente ao orçamento municipal, o que redundava logicamente na incindibilidade entre os dois instrumentos previsionais. Ora, não faz sentido admitir a prorrogação de um deles sem reconhecer o arrastamento necessário da vigência do outro.”*

Remete-se quanto a esta matéria para o que já atrás se deixou suficientemente explanado, sendo certo que os responsáveis fazem uma interpretação da lei que não encontra nela um mínimo de correspondência.

Os responsáveis denominados por “**Grupo 2**” vieram dizer nas suas alegações, em síntese, o seguinte (vd. fls. 195 a 235 do Vol. 1B):



*Nina Cruz*

Exerceram o seu mandato ao abrigo do Estatuto da Oposição (Lei nº 24/98, de 26 de Maio), nunca tendo assumido pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas, tendo-se absterido na votação do plano de actividades e orçamento para o ano de 1998 e tendo votado contra todas as demais propostas nos anos seguintes, apresentadas pelo Presidente da Câmara, para o que exararam sucessivas declarações de voto.

Entendem por isso, e face ainda à afirmação no Relato de Auditoria segundo a qual “... o direito instituído não tutela de forma adequada uma situação como a tratada ...”, que não existe consciência de ilicitude ou culpa que lhes possa ser imputável de forma a poderem ser responsabilizados financeiramente pelos factos constantes desse Relato.

No mais, não acompanham a posição vertida nesse mesmo Relato sobre a qualificação jurídica a dar à situação vivida no Município, arguindo, através de transcrição de partes de um parecer jurídico, pela aplicação do artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, quer a título de interpretação extensiva, quer a título de integração de lacunas.

Continuam ainda nesse sentido os responsáveis a citar diversa doutrina atinente às teorias, quer clássicas, quer modernas, de interpretação jurídica, o que, no seu entender, concorrendo com a disposição nessa matéria constante do artigo 9º do Código Civil, levará inexoravelmente à conclusão de que a posição assumida no Relato não é a correcta nem a que perfilham.

A partir do artigo 30º das suas alegações e após tais considerações iniciais, passam a expender diversos argumentos, supostamente baseados na doutrina que citaram, com vista a concluir, de novo, pela aplicabilidade do mencionado artigo 24º acrescentando que se essa aplicabilidade extensiva permite a sobre-vigência do orçamento de 1998, já por via da integração de lacunas o mesmo artigo suporta ainda a execução do plano de actividades desse mesmo ano de 1998.



*Nina Cruz*

Já nos artigos 41º a 43º, entendem que:

“41.

*É que o recurso à cláusula de estado de necessidade, prevista no Código de Procedimento Administrativo, envolve a desconsideração de uma parcela significativa das atribuições e competências do município, resultado de todo em todo inaceitável no plano social e, de certo, não desejado pelo legislador, e acarreta a necessidade de realização de uma avaliação posterior sobre a questão de saber quais são as necessidades fundamentais do município e quais são as necessidades não fundamentais do município.*

42.

*Ora, o juízo sobre a primazia de uma despesa em função de outra, do ponto de vista das necessidades do município, constitui matéria subtraída do alcance da tutela das autarquias locais e flagrante invasão do espaço de autonomia do poder local.*

43.

*Destarte, a solução acolhida no Relato de Auditoria consubstancia uma interpretação dos poderes de avaliação da actuação das autarquias locais que é susceptível de violação da Constituição da República Portuguesa.”*

Invocam depois que a sua conduta se pautou pela convicção de não violar a lei, actuando de acordo com o interesse público envolvido, para o que se suportaram nas convicções ora sintetizadas, nos pareceres jurídicos solicitados, nas informações técnicas dos serviços e no facto de só terem tomado conhecimento da posição do Tribunal de Contas no decorrer do ano de 2001.

Quanto a tudo o que ora fica referido relativamente ao texto apresentado por estes responsáveis denominados de **Grupo 2**, remete-se para o comentário final às alegações, que adiante se fará.

O responsável **Jorge Manuel dos Santos Lima** não se pronunciou acerca da questão atrás relatada.

Após sintetizadas e/ou transcritas as alegações apresentadas, entende-se ser agora oportuno efectuar um comentário final e geral sobre a argumentação utilizada. É o que se fará em seguida:



*Nina Cruz*

## COMENTÁRIO FINAL

I – A tutela de legalidade sobre a actuação das autarquias locais, prevista na lei, não engloba a possibilidade de qualquer entidade se imiscuir nas razões determinantes da rejeição sistemática das propostas de plano de actividades e orçamento por parte da AM, dado estarmos aí em presença de autênticas decisões de carácter político e que têm a ver com qual o rumo de gestão que os seus órgãos, legitimados pela votação popular, entendem ser de prosseguir.

Ao contrário, a actividade de tutela consiste na verificação do cumprimento da lei, em todos os momentos da sua vida política, administrativa e financeira, o que constitui garante, ao nível local, da estrutura de um Estado de direito democrático.

Na situação ora em crise, existe incumprimento de diversos preceitos legais de carácter financeiro, alguns deles, inclusivamente, com consagração constitucional expressa.

Ao concluir como o fez, o Relato de Auditoria apenas constatou essas situações de incumprimento legal – incumprimento esse que, em última análise, não depende dos motivos que estão na sua origem – qualificando juridicamente os factos em presença. Desta qualificação resultou a aplicação ao caso, fundamentadamente e como única alternativa possível, do mecanismo de excepção previsto no artigo 3º, nº 2 do CPA – actuação ao abrigo do “estado de necessidade” – o que permite ter como válidos, ao menos, todos aqueles actos e despesas absolutamente imprescindíveis e inadiáveis sem os quais a vida autárquica ficaria totalmente paralisada, sob um véu de “vazio administrativo e financeiro” que nem o legislador nem a realidade podem, naturalmente, admitir.

II – A sobre-vigência do orçamento invocada pelos responsáveis e que se verificou nos anos de 1999 a 2001, não encontra qualquer acolhimento no artigo 24º do DL 341/83, de



*Nina Cruz*

21 de Julho, antes este artigo demonstra um desígnio do legislador inquestionavelmente contrário a tal situação.

A solução de sobre-vigência do último orçamento aprovado, especialmente se essa sobre-vigência se prolonga por três anos completos e sucessivos, é **totalmente incompatível** com todos os princípios básicos que regem a actividade financeira autárquica, como sejam, entre outros, os princípios da planificação, da anualidade do orçamento e do direito do órgão deliberativo a aprovar, **anualmente**, o plano e o orçamento – como momento mais alto em que se expressa o seu poder na condução dos destinos da autarquia – violando frontalmente o princípio da legalidade.

Ora, sendo incompatível com estes princípios de importância capital, demonstrado fica que não foi tal a intenção do legislador do artigo 24º do diploma em causa, e, muito menos, tendo em conta a unidade do sistema jurídico, é suportável a ideia de que, caso o legislador tivesse previsto a situação que nos ocupa, teria desejado tal resultado.

- A aprovação pela AM do orçamento e plano de actividades – autorização jurídico-financeira para arrecadar receitas e realizar despesas – é condição primeira e indispensável para que o executivo municipal possa prosseguir a sua actividade de gestão do município.

- Para tal, os órgãos municipais – AM e CM – têm, obrigatoriamente, de visar e conseguir o entendimento mútuo, que se consubstancia primordialmente na elaboração (CM) e aprovação (AM) daqueles documentos.

- A actuação dos órgãos administrativos tem de integrar-se e assentar, imperativamente, no bloco de legalidade composto pelas normas em vigor.



*Nina Cruz*

- A norma constante do artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83 não é aplicável ao caso, como se demonstrou, pois tem por escopo regular uma situação substancialmente diferente, sendo evidente a determinação do legislador quanto ao seu carácter transitório. E não pode interpretar-se e aplicar-se uma lei em violação frontal daquilo que é a intenção do legislador, sob pena de se estar a acolher a anarquia na actuação da Administração, o que se não admite, primariamente, por causa da defesa das garantias de legalidade e dos direitos e interesses legalmente protegidos dos munícipes.
- É igualmente certo que não é aplicável directamente a estatuição prevista no art.º 9º, al. e) da Lei n.º 27/96.
- Inexiste qualquer outra norma aplicável a esta situação.
- Tal não pode, no entanto, originar o vazio total, administrativo e financeiro, pelo que tem de encontrar-se uma “saída” jurídica, que a lei acolha.
- Por isso, destinada a enquadrar juridicamente situações como esta, que carecem de qualquer previsão normativa, existe no CPA a situação do “estado de necessidade”.
- Em consequência do exposto, os responsáveis da autarquia impossibilitados de governar, por falta dos instrumentos imprescindíveis para tal, tendo em conta que foi o orçamento por eles elaborado, que carecia de aprovação, que foi sucessivamente reprovado pelo órgão com a competência legal respectiva, o que consubstancia um voto de censura e desconfiança política (pelo órgão que tem por missão a mais nobre competência autárquica, na qual se consubstancia a sua autonomia), deveriam ter constatado e assumido a falta de condições para levar a cabo esse governo.
- Nos termos do artigo 3º da CRP “*A validade das leis e dos demais actos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição.*” Esta conformidade tem de ser substancial e não meramente formal. Dos artigos 237º, 251º e 252º da mesma, resulta clara a supremacia



*Nina Cruz*

da AM face à CM, desde logo porque a sua eleição directa e o seu poder de aprovar as opções do plano e do orçamento resultam do texto da própria Constituição, ao passo que é a lei que estabelece a mesma forma de eleição directa para os membros da CM. Igualmente de acordo com o n.º 1 do art.º 239.º da CRP, a CM é responsável perante a AM, sendo esta que está dotada de poderes deliberativos.

III – Afirmam, por outro lado, os responsáveis do Grupo 1 que ambos os órgãos da autarquia, no quadro das suas competências legais, fizeram o que estava ao seu alcance para cumprir o princípio da anualidade, o que só não terá acontecido devido ao desentendimento concreto entre esses órgãos, e que tal significaria uma espécie de “causa de exclusão de ilicitude” relativamente à violação deste princípio.

Não cremos que assim seja. A AMSJM rejeitou legitimamente, é certo, as propostas de plano de actividades e orçamento até si carreadas pela CMSJM. Só que esta, ao ver-se confrontada com tais rejeições e não estando disposta a aceitar as alterações propostas pelo órgão deliberativo de molde a que esses documentos fossem aprovados, sabia que com essa atitude reiterada continuaria a violar esse princípio. Sabia igualmente que teimando em executar um programa de governação não sancionado pelo órgão deliberativo, se estava a colocar numa situação de ingovernabilidade objectiva e jurídica. Não tendo assumido as consequências desta falta de entendimento entre os órgãos, nem respeitado a supremacia decisória que nessa matéria advém do texto constitucional para a AM, violou, pois, deliberadamente, as normas financeiras em causa, onde se inclui o referido princípio da anualidade.



*Nina Cruz*

### 3.3. Consequências de carácter financeiro

A) – Como já se concluiu e se repete, não é aplicável ao caso da ausência reiterada de orçamento durante três anos consecutivos o disposto no artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, isto é, o orçamento de 1998 não podia ter estado em sobre-vigência neste período.

Por outro lado, também não se aceita existir qualquer dever de votação favorável pela AMSJM, da proposta de orçamento apresentada pela CMSJM, pelo que não existe, com este fundamento, qualquer possibilidade de dissolução de órgãos autárquicos.

Então, *quid juris* ?

Em primeiro lugar, haverá que assumir frontalmente que o Direito instituído não tutela de forma adequada uma situação como a tratada no presente Relatório, de molde a que seja encontrada a solução jurídica que permita a resolução de um conflito anómalo como o verificado, e que dê a resposta, em termos de enquadramento e consequências, o menos lesiva possível dos interesses das populações em causa.

É certo que neste caso, o julgamento e a eventual condenação política da situação, por parte dessas populações, através do voto, não foi exequível, dado que nenhum dos órgãos em causa poderia ter, legalmente, levado o outro a demitir-se (visto inexistir preceito legal nesse sentido e ambos resultarem do voto popular directo).

E a verdade é que três anos da vida autárquica se passaram, mantendo-se a situação, sem que fosse possível tomar qualquer medida, para além da recusa de visto pelo Tribunal de Contas aos contratos celebrados.

Urge por isso, que o legislador tome medidas que previnam a ocorrência futura destes conflitos.



*Nina Cruz*

Diga-se também agora que a possibilidade de aplicação ou não do já largamente mencionado artigo 24º do Decreto-Lei nº 341/83, em pouco modificaria este estado de coisas. Em qualquer caso a autarquia nunca poderia efectuar despesas para além de um quadro muito limitado de possibilidades, ficando todo o seu desenvolvimento normal comprometido.

Teoricamente, inexistindo plano de actividades e orçamento, nenhuma despesa poderia ter sido cabimentada, o que redundaria na impossibilidade de realizar despesas e de arrecadar receitas, sob pena de violação sistemática das normas financeiras mais básicas.

Mas, como já se disse, a vida autárquica não pode parar devido a impossibilidades jurídicas, não pode existir um “vazio financeiro total”, e, por essa e outras razões, o CPA prevê no seu artigo 3º, nº 2 que *“Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo ...”* (sublinhado nosso).

Assim, devem ser tidas como válidas todas aquelas despesas correntes estritamente necessárias à sua actividade mínima, as quais se terão por justificadas objectivamente sob o estado de necessidade, de acordo com o que prevê o artigo 3º, nº 2 do CPA.

Relativamente à gerência de 2001 ora em análise, foram qualificadas como ilegais a larga maioria das despesas de capital -a que adiante se fará referência- e, quanto às despesas correntes, foram objecto de apreciação casuística, por forma a apurar-se quais as que eram efectivamente inadiáveis e quais as que poderiam aguardar a aprovação dos instrumentos de gestão financeira competentes.

Quanto às receitas, existia o dever de a autarquia as liquidar e arrecadar, o que resulta de obrigações efectivas e válidas dos municípios e do próprio Estado para com ela. Por outro lado, podendo efectuar a cobrança para além dos valores inicialmente previstos



*Nina Cruz*

em orçamento (art.º 25º, n.º 2 do DL n.º 341/83), entende-se que as mesmas estão justificadas dado que a autarquia não as podia deixar de cobrar, sob pena de paralisar toda a actividade.

B) – É, no entanto, de salientar ainda que o executivo camarário de S. João da Madeira, com base nas receitas arrecadadas e nas despesas realizadas ao longo deste período, elaborou o que apelidou de conta de gerência, e enviou-a ao Tribunal de Contas.

Levanta-se então a questão de saber qual a validade desse documento, cuja resposta decorre da qualificação do vício de que enferma o orçamento.

Como já foi largamente afirmado ao longo dos vários Acórdãos atrás sintetizados, emitidos sobre esta problemática pela 1ª Secção do Tribunal de Contas, ao longo dos anos de 1999, 2000 e 2001 inexistiu orçamento com o qual a autarquia pudesse contar para, em especial, cabimentar as suas despesas. Estamos, pois, perante uma situação de inexistência jurídica de orçamento, tendo sido executado nesses anos um outro orçamento, de 1998, já há muito caducado.

No entanto, como o órgão executivo da autarquia arrecadou receitas e realizou despesas, traduzindo a denominada conta de gerência a execução material desse mesmo orçamento, nada obsta a que os respectivos documentos sejam analisados pelo TC, independentemente da respectiva qualificação jurídica.



*Nina Cruz*

## **IV. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE S. JOÃO DA MADEIRA (GERÊNCIA DE 2001)**

### **4.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal**

#### **4.1.1. Documentos enformadores**

A autarquia possui um Regulamento dos Serviços Municipais (RSM), (inserto de fls. 42 a 59 do Vol. III) cuja publicação em DR - II Série, n.º 163, Apêndice n.º 91, data de 17/07/98, o qual foi objecto de alteração operada por deliberações da CMSJM e AMSJM e publicada no DR - II Série, n.º 289, Apêndice n.º 165, de 16/12/98 (inserta de fls. 60 a 62 do Vol. III).

Tal alteração tem a ver, fundamentalmente, com a criação das seguintes Repartições: Aprovisionamento; Apoio aos Órgãos Autárquicos e Empreitadas de Obras Públicas.

Este documento integra um conjunto de princípios e normas gerais pelos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, dele constando igualmente a definição da estrutura orgânica, dividida em Departamentos, Divisões, Gabinetes e Repartições e bem assim, do conjunto de atribuições e competências de cada um deles.

#### **4.1.2. Estrutura orgânica**

No que concerne à **estrutura orgânica**, a mesma encontra-se gizada no organograma constante a fls. 61 do Vol. III, comportando 5 Departamentos (Administrativo e Financeiro, Técnico, Gestão Urbanística, Ambiente e Planeamento e Educação, Cultura, Desporto e Acção Social), 4 Serviços (Policia Municipal, Protecção Civil, Atendimento ao Múncipe e de Informação Autárquica ao Consumidor); 3 Gabinetes (Apoio ao Presidente, de Informática e de Informação e Relações Públicas), e 11



*Nina Cruz*

Divisões, encontrando-se na sua maioria, provida de chefias (vd. quadro n.º 1 a fls. 376 do Vol. IV).

### **4.1.3. Pessoal**

À data da realização da auditoria, o município dispunha de 233 trabalhadores providos o que equivale a 57% do total do quadro.

O actual quadro de pessoal (de fls. 89 a 104 do Vol. III) é resultante da composição aprovada pelo órgão executivo em reunião de 16/03/98 e pela AMSJM em sessão ordinária de 14/05/98, publicado no DR n.º 163, II Série, Apêndice n.º 91 (de fls. 42 a 59 do Vol. III), com a alteração constante a fls. 60 do Vol. III, conjugado com as promoções de funcionários ocorridas até Fevereiro de 2002 e com a aplicação dos DL 404-A/98, 412-A/98 e 97/01 que, no seu conjunto, prevê 409 lugares, (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos do seguinte modo:

### **Pessoal em serviço na Autarquia**

PESSOAL	Março de 2002		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	34	20	58,8
Técnico Superior	24	17	70,8
Técnico	7	3	42,9
Técnico - Profissional	26	12	46,2
Administrativo	28	23	82,1
Operário	164	75	45,7
Auxiliar	121	79	65,3
De informática	5	4	80,0
<b>TOTAL</b>	<b>409</b>	<b>233</b>	<b>57,0</b>

Fonte: Listagens fornecidas pela Divisão Administrativa

À data da auditoria, encontravam-se vagos 176 lugares do quadro assim distribuídos:

- personal dirigente e de chefia 14, equivalente a ( $\Leftrightarrow$ ) 41,2%;
- personal técnico superior 7,  $\Leftrightarrow$  29,2%;
- personal técnico** 4,  $\Leftrightarrow$  57,1%;
- técnico - profissional** 14,  $\Leftrightarrow$  53,8%;



*Nina Cruz*

- e) administrativo 5, ⇔ 17,9%;
- f) **operário** 89, ⇔ 54,3%;
- g) auxiliar 42, ⇔ 34,7% e
- h) informático 1, ⇔ 20,0%.

Do exposto, salientam-se as baixas taxas de cobertura, particularmente do pessoal técnico, técnico - profissional e operário.

Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que os efectivos apresentam um índice de tecnicidade de 14,1% e, por isso, muito semelhante ao perspectivado no Quadro de pessoal publicado no DR com as actualizações operadas (14,2%), como se pode verificar pelo quadro seguinte:

#### INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Março 2002	
	Quadro legal	Efectivos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{25+7+26}{410} = 14,2\%$	$\frac{18+3+12}{234} = 14,1\%$

#### **4.1.4. Composição do órgão executivo, delegação e subdelegação de competências, Pelouros**

Compulsados os documentos fornecidos pelos serviços da autarquia respeitantes à nomeação de vereadores em regime de tempo inteiro ou meio tempo, distribuição de pelouros e delegação e subdelegação de competências, após a publicação da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, foi possível apurar o que, de seguida, se relata:

Foram nomeados, em regime de meio tempo, ao longo do mandato 1998/2001, os seguintes vereadores, constatando-se que foi cumprido o que prescreve o art.º 58.º da Lei n.º 169/99, de 18/09.



*Nina Cruz*

- Em 03/12/99 – Manuel de Sousa Correia;
- Em 04/01/00 – Fernando Nunes Andrade;
- Em 22/05/00 – José Maria Bastos Soares;
- Em 02/07/01 – Jorge Manuel Lopes da Silva.

De todas as matérias passíveis de delegação da CMSJM no seu presidente, constatou-se que só foram delegadas, por deliberação camarária de 17/01/00, as constantes do nº 5 do artigo 64º desse diploma (matérias relativas a licenciamento e fiscalização), tendo o PC subdelegado tais poderes no vereador Manuel de Sousa Correia. No entanto, a intenção subjacente a esta delegação e subdelegação prendeu-se com a finalidade de criar uma “comissão” – composta por vereadores de todos os partidos representados no órgão executivo – que, reunindo semanalmente, tivesse por missão apreciar e aprovar de forma mais célere os processos pendentes, retirando-se assim da esfera do executivo estes trabalhos, passando a CMSJM a reunir apenas quinzenalmente.

Por seu turno, o PC delegou genericamente nos vereadores mencionados, de entre as suas competências próprias, as respeitantes a diversas áreas, como sejam turismo, saúde, protecção civil, informática, relações públicas, educação, desporto, juventude e tempos livres, etc., (vd. fls. 117 a 120, 128 a 130 e 133 do Vol. III).

De notar que, em todas estas delegações genéricas ou por “áreas”, não resultam de forma clara e precisa as competências que em cada caso o delegado pode exercer, pelo que se deveria ter optado por uma outra fórmula de delegação que contemplasse especificamente quais os poderes em causa, ou por enumeração ou por remissão para a correspondente norma legal, o que conferiria maior rigor e transparência na compartimentação decisória pretendida. Ou seja, fundiram-se (ou confundiram-se mesmo) nestes actos a distribuição de pelouros com a delegação de competências, pretendendo-se com a primeira consagrar a segunda.

Em todas as delegações efectuadas pelo PC, bem como na mencionada delegação de competências efectuada pela CMSJM e consequente subdelegação, foi feita a menção da



*Nina Cruz*

obrigatoriedade de o delegado prestar informação detalhada ao delegante sobre as decisões tomadas no âmbito da delegação.

Por outro lado ainda, não se constatou a delegação de quaisquer competências no pessoal dirigente, nem tampouco a delegação de competência específica nos vereadores para autorizar a realização de despesas ou o seu pagamento, possibilidades conferidas, respectivamente, pelo artigo 70º e pelas alíneas f) e g), do nº 1 do artigo 68º da mencionada Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

## **4.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)**

### **4.2.1. Caracterização sumária**

Os procedimentos seguidos pelos serviços autárquicos, em regra, cumpriram as normas constantes do DL n.º 341/83, de 21/07 e no Dec. Reg. N.º 92-C/84, de 28/12.

Das análises efectuadas no âmbito do SCI, numa perspectiva global, evidenciam-se os seguintes aspectos:

#### A - Segurança

A Tesouraria está instalada em local que reúne condições de segurança para o efeito.

#### B - Regulamento interno

Sendo a **regulamentação interna** uma peça fundamental de organização, o executivo de S. João da Madeira, em Dezembro de 1985, elaborou um **regulamento interno** (vd. de fls. 153 a 158 do Vol. III), para execução do sistema contabilístico aprovado pelo Dec.-Reg. atrás citado, como previsto no seu art.º 14º e que em certa medida continha as disposições aplicáveis às operações de arrecadação das receitas e à realização das despesas, movimento das operações de tesouraria e regras de controlo contabilístico. Tal regulamento encontra-se já manifestamente **desactualizado**. Recomenda-se, pois, à autarquia que, à luz da implementação do POCAL, diligencie pela sua revisão.



*Nina Cruz*

Constatou-se, ainda, a existência do Regulamento dos Serviços Municipais (RSM), (inserto de fls. 42 a 49 do Vol. III) que estabelecia algumas competências dos diversos serviços, bem como de outro conjunto de regulamentos específicos que se elencam a fls. 377 do Vol. IV).

## C – Manuseamento e guarda de valores

No que concerne à cobrança de receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente do tesoureiro, a equipa de auditoria solicitou aos serviços a apresentação do(s) regulamento(s) interno(s) produzido(s) pelo órgão executivo. Não tendo sido apresentado outro regulamento para além do já citado no ponto B e do atinente à Biblioteca (vd. a fls. 159 do Vol. III), entende-se não ter sido dado integral cumprimento ao preceituado no art.º 17.º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, uma vez que se verificou existir um posto de cobrança no Complexo Desportivo das Corgas, que não tem qualquer regulamento e que seguidamente se pormenoriza.

Este Complexo, que a equipa teve oportunidade de visitar e cuja exploração consubstancia uma das fontes de receita para a autarquia, registou na gerência em apreço o montante de 33.710.653\$00 (aproximadamente 1,33% da receita total).

Dispõe de duas piscinas, uma coberta e outra descoberta, “court” de ténis e um pavilhão gimnodesportivo. Os serviços administrativos aí instalados são assegurados por três funcionários, sendo um deles o responsável. Entre outras incumbências o responsável pelo complexo tem a seu cargo designadamente, o registo e controlo das receitas (fichas exemplificativas de fls. 204 a 287 do Vol. III), a realização diária do depósito em instituição bancária dos valores cobrados e, mensalmente, a prestação de contas junto da Repartição de Taxas e Licenças (RTL).

No entanto, estas situações que estão instituídas não estão regulamentadas.



*Nina Cruz*

De notar que os bilhetes vendidos no Complexo Desportivo (exemplos de fls. 315 a 319 do Vol. III) são remetidos directamente pela tipografia, não existindo por parte de outros serviços da autarquia qualquer tipo de controlo dos mesmos. Também aquando da prestação de contas pelo citado responsável, a RTL limita-se a emitir as correspondentes Guias de Receita, sem que seja efectuado qualquer tipo de controlo com os canhotos dos bilhetes vendidos. Quanto a esta situação, não foi possível à equipa de auditoria fazer qualquer tipo de confronto ou análise porque aqueles, por norma, eram destruídos, sem que fosse elaborado qualquer auto.

Estes procedimentos devem merecer atenção por parte dos responsáveis da autarquia e ser objecto de organização e regulamentação, pelo que se recomenda que sejam implementados mecanismos de controlo, desde a requisição dos ditos bilhetes por um serviço que os registará, independentemente da sua entrega poder ser efectuada ao responsável do complexo, passando pela prestação de contas com controlo dos bilhetes vendidos, não se limitando só à emissão das guias de receitas, até à elaboração de um auto aquando da destruição dos canhotos.

Durante o trabalho de campo, a equipa sublinhou as observações ora transmitidas inclusivamente ao actual presidente do executivo, que se mostrou receptivo às questões e reparos formulados.

## D – Procedimentos contabilísticos

No que reporta à arrecadação de receitas e realização de despesas verificou-se que, genericamente, são cumpridas as disposições contidas no DL n.º 341/83, de 21/07 e Dec.-Reg. n.º 92-C/84 de, 28/12, relevando-se porém, o seguinte aspecto:

- Conforme o circuito geral da despesa descrito a fls. 379 e 380, do Vol. IV, ocorrem despesas cujo cabimento só é efectuado após a autorização da despesa, desrespeitando-se, assim, a sequência preceituada no art.º 12.º, n.º 1 do citado decreto regulamentar.



*Nina Cruz*

## E – Segregação de funções

Quanto a esta matéria e com excepção das reconciliações bancárias, verificou-se que existe segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria uma vez que o funcionário (Tesoureiro) que detém o controlo físico dos correspondentes activos não é responsável pelo seu registo contabilístico, ou seja, é a Contabilidade que detém e emite os cheques, movimenta e controla as contas correntes das instituições bancárias;

## F – Operações de controlo

O princípio do registo metódico dos factos é, na sua quase generalidade, cumprido, sendo o registo contabilístico meio de prova e meio de controlo, efectuado por aplicação informática em que o “output” se consubstancia em documento justificativo e probatório, satisfazendo as normas e procedimentos legais instituídos pelo Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

Os pagamentos são, quase totalmente, efectuados através de cheques nominativos.

As reconciliações bancárias são efectuadas pelo Tesoureiro no final de cada gerência aquando da elaboração da respectiva conta.

A autarquia procedeu mensalmente (até Julho de 2001) à elaboração e formalização dos balanços à tesouraria cf. estipula o art.º 15º do citado diploma legal, (vd. de fls. 178 a 203 do Vol. III) deixando de o fazer a partir desse momento, só o voltando a efectuar no final de Dezembro do mesmo ano.

## G – Autoridade e responsabilidade

Em relação à definição de autoridade e responsabilidade, a estrutura do município assenta num plano organizativo onde se definem os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a cada função e/ou operação, constatando-se nalguns Departamentos a existência de chefias intermédias ao nível de Chefes de Divisão, de Repartição e de Secção, bem como algum pessoal com habilitações específicas para o desempenho das suas funções. Nesses casos, é possível aos funcionários com cargos de



*Nina Cruz*

direcção e chefia desempenharem as funções que lhes estão adstritas, em especial, controlo e acompanhamento.

Contudo, existem lugares por prover a nível de pessoal técnico, situação esta com real incidência no DAF, cuja carência origina que os funcionários que desempenham funções de controlo e acompanhamento, tenham também de assegurar, por vezes, funções de âmbito operacional, em detrimento daquelas. Este tipo de acumulação não pode deixar de se apontar como ponto fraco da estrutura organizacional.

## H – Aprovisionamento/Armazém

Não existe aplicação informática no armazém, nem um adequado registo dos materiais adquiridos. Não existem fichas dos bens inventariáveis.

Relativamente ao controlo das existências, não se encontraram evidências de contagens físicas periódicas dos bens e a sua comparação com os registos contabilísticos, nem a realização de inventários periódicos das mesmas.

## I – Património municipal

A AMSJM aprovou, em 20/12/01, a Proposta de Regulamento de Inventário e Cadastro do Património aprovado pela CMSJM em 16/07/01 (vd. de fls. 384 a 412 do Vol. III).

Na vertente patrimonial e dada a entrada em vigor do novo regime contabilístico para as autarquias (2002), expresso no POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, justamente um regime que se baseia no conhecimento integral do património (entendido este como o conjunto de bens, direitos e obrigações), foi preocupação da equipa de auditoria conhecer a situação existente no município, quanto à dimensão, registos e valorização dos bens móveis e imóveis e de outros activos, bem como da existência de seguros (quando necessários).

Das verificações levadas a cabo conclui-se que o património da autarquia, no que respeita aos bens móveis, se encontra inventariado em folhas de carga, como se



*Nina Cruz*

demonstra nos registos individuais exemplificativos insertos de fls. 348 a 366 do Vol. III.

Constatou-se ainda que:

- ✓ Os prédios rústicos e urbanos estão identificados em processos próprios, com a respectiva localização e situação patrimonial, estando a situação de parte deles por regularizar, ex.: de fls. 343 a 347 do Vol. III .
- ✓ Relativamente aos bens do domínio público não se encontraram quaisquer evidências em termos de registos.

Porém, dadas as implicações que daí advêm e com o intuito de levar a bom termo a tarefa de inventariar, classificar, descrever e avaliar os bens pertencentes ao património da autarquia, foi criado um Grupo de Trabalho para implementação do POCAL, o qual, no seguimento de orientações superiores, procedeu ao diagnóstico da situação tendo sido elaborada a informação datada de 15/04/02 (de fls. 173 a 177 do Vol. III), com o objectivo de se preparar a adopção daquele Plano.

#### **4.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno**

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa (cujos circuitos se descrevem de fls. 378 a 380 do Vol. IV), e após a realização dos testes de conformidade, a equipa de auditoria concluiu pela existência de um sistema que oferece um grau de confiança pouco satisfatório, salientando-se os seguintes pontos fortes e fracos:

##### **✓ Pontos Fortes:**

- a) A maioria dos procedimentos efectuados na Contabilidade têm como suporte uma aplicação informática, com alguns pontos de controlo intrínsecos;



*Nina Cruz*

## **Pontos Fracos:**

- b)** A não implementação da rotação periódica dos funcionários adstritos à Contabilidade;
- c)** Regulamento Interno, datado de 1985, que se encontra manifestamente desactualizado;
- d)** A partir do mês de Julho de 2001 não foram realizados e formalizados mensalmente, os **Balanços à Tesouraria** nos termos do preceituado no art.º 15º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, mas apenas no final da gerência;
- e)** As reconciliações bancárias não são efectuadas por um funcionário adstrito à Contabilidade, sendo as conciliações efectuadas pelo tesoureiro e feita a reconciliação no final do ano aquando da elaboração da conta de gerência;

A implementação das medidas legais de controlo interno inerentes às situações anteriormente descritas, nomeadamente nas alíneas c), d) e e), é da competência dos membros do executivo.

Quanto a esta questão, apenas se pronunciou o responsável Jorge Manuel dos Santos Lima, que referiu o seguinte: “*A competência relativamente ao sistema de controlo interno é do Presidente ... Logo o respondente nada tem com o constante de fls. 69 (do Relato) ...*” sublinhado nosso.

Em face do exposto, e dado que nos termos do art.º 14º do Dec.-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12 (bem como actualmente da al. e) do n.º 2 do art.º 64º da Lei 169/99, de 18/09, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01), a aprovação das normas de controlo interno é da competência da Câmara Municipal, pelo que se mantêm as conclusões expendidas no Relato, sendo as situações descritas passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



*Nina Cruz*

## 4.3. Conta de Gerência de 2001

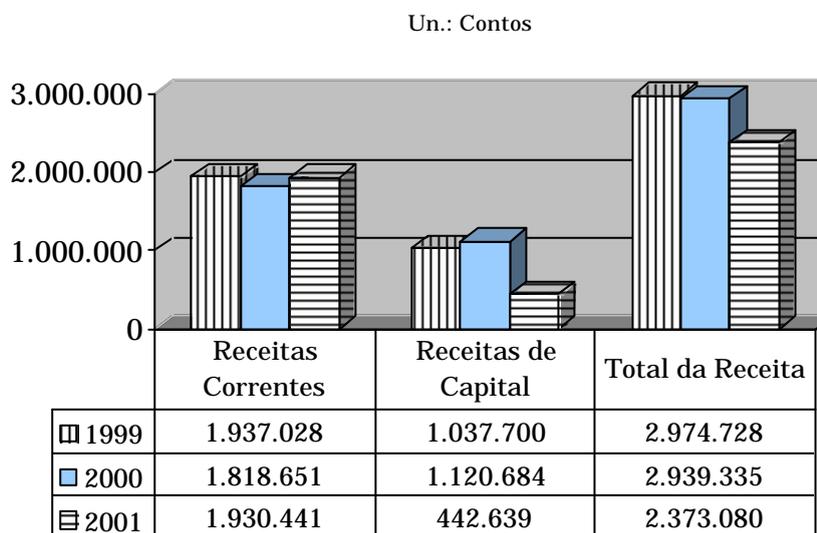
### 4.3.1. Breve análise da evolução das contas no triênio 1999-2001

A CMSJM manteve em vigor, no ano 2001, o Plano e Orçamento de 1998, instrumentos elaborados e aprovados pelos órgãos executivo e deliberativo de então (vd. ponto 3).

Assim, neste ponto não foi feita uma análise comparativa da receita e da despesa orçamentada com a executada, mas apenas a sua evolução e desagregação por rubricas, a qual teve como suporte os dados constantes de alguns mapas das Contas de Gerência de 1999, 2000 e 2001 (fls. 255 a 278 do Vol. II).

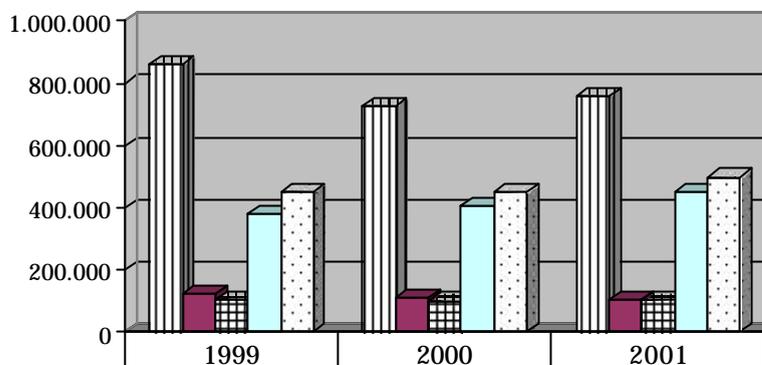
#### RECEITA:

Nos gráficos que seguidamente se apresenta configura-se a estrutura global da receita no triênio 1999/2001.



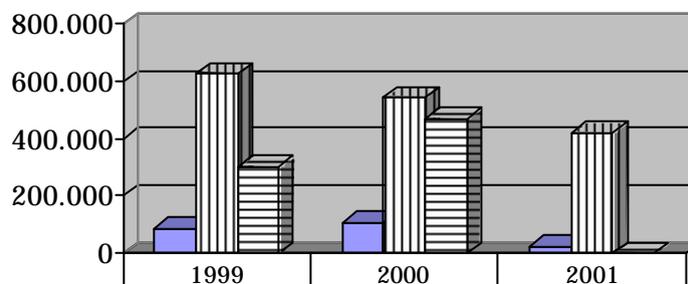
*Rina Cruz*

Un.: Contos



	1999	2000	2001
Impostos Directos	862.594	726.379	758.652
Impostos Indirectos	122.709	111.107	105.130
Taxas, multas, outras penalidades	104.983	100.587	101.827
Transferências Correntes	379.146	406.548	449.228
Venda de Serviços	451.591	448.855	497.787

Un.: Contos



	1999	2000	2001
Venda de Bens de Investimento	85.425	106.998	23.317
Transferências de Capital	628.219	543.898	419.322
Activos Financeiros	301.942	469.788	0

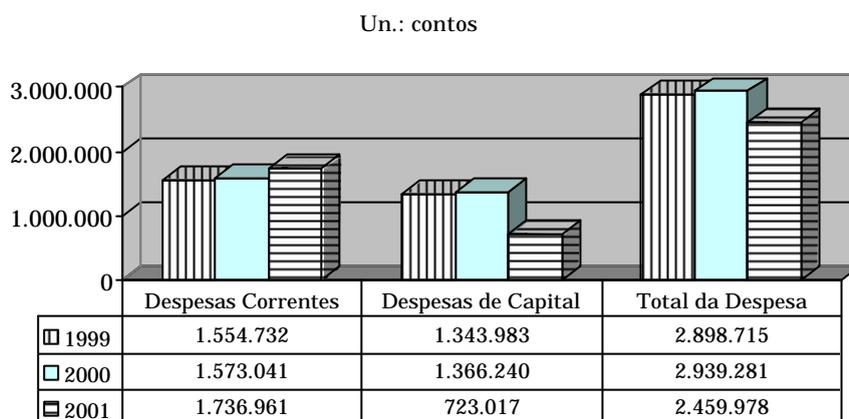
Como se constata a estrutura da receita no triênio evidencia que as Transferências Correntes e de Capital têm um peso importante, não se verificando contudo uma dependência do orçamento municipal das mesmas uma vez que existe outro tipo de receitas, nomeadamente impostos directos que apresentam o maior peso do montante arrecadado.



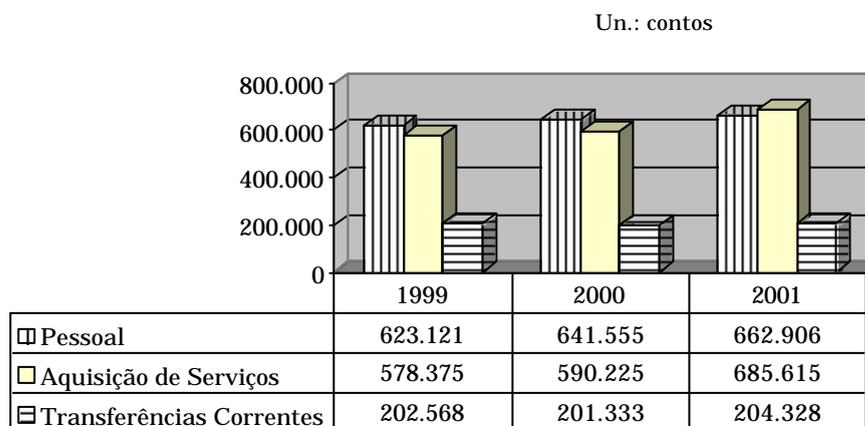
*Nina Cruz*

## DESPESA

O gráfico seguinte permite comparar o volume da estrutura global das Despesas Municipais e a sua oscilação no triênio em análise.



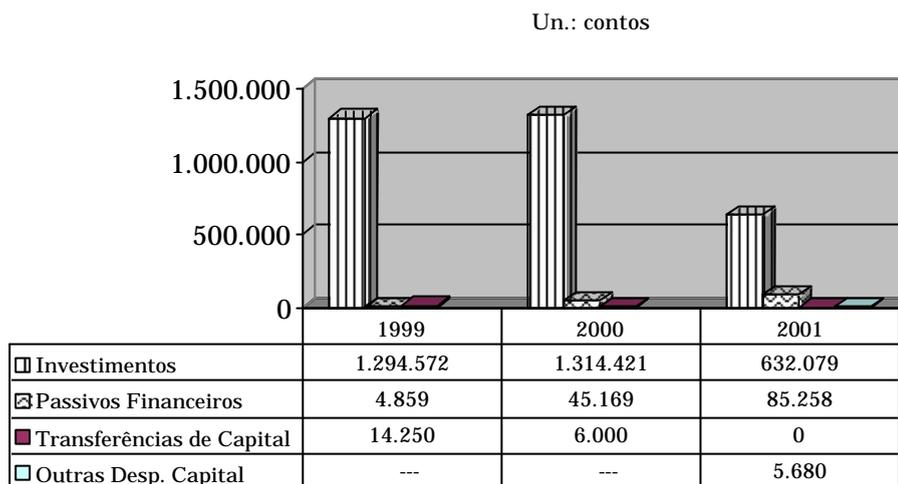
No gráfico seguinte avalia-se o peso dos grupos mais significativos em que as **Despesas Correntes** se decompõem, verificando-se que a verba mais significativa do grupo respeita ao “Pessoal”.





*Nina Cruz*

Quanto às **Despesas de Capital**, a verba mais significativa deste grupo de despesa respeita aos “Investimentos”.



## **4.3.2. Apreciação dos documentos**

### **4.3.2.1. CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS DE RECEITA**

Conforme consta do ponto 1.5.2. do PG/PA, foram verificados os documentos de receita relativos às rubricas elencadas a fls. 382 do Vol. IV, utilizando-se a técnica de **amostragem sistemática**, nada se constatando susceptível de ser relatado.

### **4.3.2.2. CONTA DE DOCUMENTOS**

Do Termo de Balanço, lavrado em 28/12/01 e referente ao encerramento do ano económico de 2001 (fls. 178 a 182, do Vol. III), consta um saldo de 28.403.703\$50 de documentos de cobrança conforme se evidencia no ajustamento (e no quadro que se apresenta a fls. 382 do Vol. IV).

Questionados os serviços acerca das diligências tomadas com vista à arrecadação daquela receita virtual, foi presente nota justificativa do Chefe de Divisão Jurídica (fls.



*Nina Cruz*

182 do Vol. IV), onde consta que *“Ainda que nomeado, por deliberação de 7 de Setembro de 1998, responsável pelas execuções fiscais, certo é que os serviços nunca foram instalados. Designadamente nunca foi dada formação a funcionário em ordem a que viesse a exercer as funções de Escrivão.*

*Acresce que desde a nomeação nunca foi remetida à Divisão nenhuma certidão de dívida que originasse um novo processo de execução fiscal.”*

Sobre esta matéria, a autarquia não providenciou pela cobrança das referidas receitas e, tendo em atenção a competência prevista no art.º 30.º, n.º 4 da Lei n.º 42/98, de 06/08, a responsabilidade pela situação é dos membros do órgão executivo.

No que concerne a este aspecto, apenas o responsável Jorge Manuel dos Santos Lima refere nas suas alegações que *“não tem nem podia ter qualquer conhecimento relativamente ao constante do item III-3.2.2 (do Relato) pelas razões de: no período compreendido entre 01/01/01 e 17/06/01 não foi vereador e a competência relativamente ao sistema de controlo interno é do Presidente”*. (sublinhado nosso).

A situação relatada é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65º e art.º 60º, respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

#### **4.3.2.3. CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS DE DESPESA**

Relativamente à despesa, procedeu-se à conferência das rubricas elencadas no PG/PA (fls. 6 do Vol. III), através da utilização da mesma técnica de amostragem, tendo-se verificado que os “processos de despesa” se encontravam normalmente instruídos.

As rubricas que não foram integralmente analisadas, foram objecto de verificação segundo a técnica de amostragem não estatística, agregando a amostragem sistemática com amostragem por números aleatórios.



*Nina Cruz*

Em consequência da situação relatada no ponto 3.3, foram requisitados também os documentos de despesa relativos às rubricas enumeradas a fls. 8-C e 8-D do Vol. IV, a fim de serem objecto de conferência nas instalações da DGTC, para efeitos de apuramento dos responsáveis que autorizaram as despesas e os pagamentos. Também aqui foi utilizada a técnica de amostragem atrás referenciada, estando o trabalho consubstanciado nos quadros insertos de fls. 389 a 428 e de 432 a 459 do Vol IV. Por forma a facilitar a sua elaboração e leitura foram atribuídos n.ºs (de 1 a 9) aos responsáveis, como se indica no quadro a fls. 464 do Vol. IV.

Nesta análise foi tida em conta a conclusão expressa no ponto 3.3. A) que devem ser tidas como válidas todas as despesas estritamente necessárias à actividade corrente e inadiável da autarquia, as quais se terão por justificadas objectivamente sob estado de necessidade, como então se indicou, de acordo com o previsto no art.º 3.º, n.º 2 do CPA.

Sobre as rubricas verificadas e das quais se suscita eventual responsabilidade financeira dos responsáveis dar-se-á conta, por tipo de despesa, nos pontos seguintes.

Os valores constantes dos quadros apresentados nos pontos 4.3.2.3.1. e 4.3.2.3.2. reflectem única e exclusivamente as despesas autorizadas e os pagamentos efectuados no ano da gerência em apreciação (2001).

#### *4.3.2.3.1. DESPESAS CORRENTES*

Em termos de despesas correntes, foram analisados os documentos constantes do resumo no quadro a fls. 383 e 384 do Vol. IV).

Este tipo de despesa foi objecto de apreciação casuística por forma a apurar quais as que eram efectivamente inadiáveis – ou que se podiam considerar em estado de necessidade - e quais as que poderiam aguardar a aprovação dos instrumentos de gestão financeira.



*Nina Cruz*

Assim, foram consideradas como de realização inadiável as despesas correspondentes às rubricas que se indicam:

<b>Orgânica</b>	<b>Económica</b>	<b>Designação</b>
Todas	01	Pessoal
Todas	02	Bens duradouros
	02.01	Material de educação, cultura e recreio
Todas	03	Bens não duradouros
	03.01	Matérias primas e subsidiárias
	03.02	Combustíveis e lubrificantes
	03.04	Alimentação, roupas e calçado
	03.05	Consumos de secretaria
	03.06	Outros
		Limpeza e desinfecção
		Esgotos
		Águas
		Jardins
		Trânsito
		Complexo desportivo
		Edifícios municipais
Todas	04	Aquisição de serviços
	04.01	Encargos de instalação
	04.03	Transportes e telecomunicações
	04.04	Encargos de cobrança
	04.06	Representação municipal
	04.07	Pequenas reparações e conservações
Todas	07	Outras despesas correntes
	07.01	Rendas de terrenos
	07.02	Restituições
01.01	06	Encargos financeiros
01.03	02.01.02	Bens duradouros diversos
01.03	03.02	Bens não duradouros - Combustíveis e lubrificantes
01.03	04.03	Aquisição de serviços – Transportes e comunicações
01.03	04.05	Aquisição de serviços – Estudos e consultadoria
01.03	04.09.01	Aquisição de serviços – Honorários de serviços prestados
01.03	04.09.02	Aquisição de serviços – Publicações e anúncios
01.03	04.09.03	Aquisição de serviços – Serviços de informática
01.03	04.09.04	Aquisição de serviços – Seguros
01.03	05.01.01	Transferências correntes – Administração Central
02	04.09.05	Aquisição de serviços – Diversos
03	04.05	Aquisição de serviços – Estudos e consultadoria
04	03.06.11	Bens não duradouros – Edifícios municipais
04	04.09.01	Aquisição de serviços – Honorários de serviços prestados
04	04.09.02	Aquisição de serviços – Publicações e anúncios
04	04.09.19	Aquisição de serviços – Exploração da ETAR



*Nina Cruz*

De acordo com o apuramento efectuado, constante nos quadros insertos no mapa a fls. 386 a 388 do Vol. IV), em termos de autorização da despesa e do respectivo pagamento em 2001, com violação do n.º 2 do art.º 3º do CPA e art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07, consideram-se os valores indicados seguidamente e correspondentes responsáveis.

Responsáveis		Autorização Despesa	Autorização Pagamento	Fls. do Volume IV
N.º (1)	Nome (2)	(3)	(4)	(5)
1	Manuel Almeida Cambra	129.337.995\$00	203.054.597\$00	389 a 428
2	Josias Gil de Amorim T. Costa	89.667.237\$00	5.440.300\$00	389 a 428
3	Fernando Nunes Andrade	94.030.437\$00	9.117.770\$00	389 a 428
4	Jorge Manuel Santos Lima	73.571.257\$00	5.440.300\$00	389 a 428
5	José Augusto Dias Dâmaso	6.561.634\$00	4.575.500\$00	389 a 428
6	Nelson Correia Fernandes	98.944.923\$00	8.626.370\$00	389 a 428
7	Manuel de Sousa Correia	100.710.027\$00	12.053.727\$00	389 a 428
9	Nuno Nobre Dias Vieira	90.512.666\$00	491.400\$00	389 a 428

(5) Esta coluna indica o n.º das folhas do Volume IV onde constam os quadros síntese que serviram de base ao apuramento dos montantes indicados nas colunas (3) e (4).

No que concerne a este tipo de despesas e aos valores que se descrevem no quadro acima, referem os responsáveis Josias Gil Amorim Teixeira da Costa e José Augusto Dias Dâmaso (a fls. 205, 206 e 219, 220 do Vol. 1B) que *“Assim, o Relato de Auditoria defende que o exponente não deveria ter viabilizado o pagamento de vários subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de S. João da Madeira.*

*Ora, sabendo-se que a protecção civil, e o socorro às populações em caso de emergência, é uma tarefa primordial, e que não pode ser alvo de interrupções, não se compreende que não se considere tal despesa como uma despesa inevitável e, sempre, decorrente de um latente estado de necessidade.”...*

*“Por fim, o recorrente reserva-se o direito de melhor poder verificar a situação que lhe é imputada ao nível das despesas correntes.”.*



*Nina Cruz*

O responsável Jorge Manuel Santos Lima (a fls. 237 e 237v do Vol. 1B) diz: *“No que se refere ... à autorização de realização de despesas cumpre esclarecer que, em todas as situações, sem excepção, em que o respondente, por qualquer forma, interveio, as mesmas estavam devidamente sustentadas por informação técnica em conformidade; demonstrativa, quer do estado de necessidade quanto à efectivação da despesa (despesa inadiável), quer do respectivo cabimento e ainda, por parecer jurídico favorável. ... Só por isso o respondente as votou. ... Ao contrário, resulta dos autos, situações em que tal não se verificava, não foram votadas ou não foram votadas favoravelmente pelo respondente. ...*

*O respondente não tinha, nem tem, qualquer razão, objectiva ou subjectiva, para pôr em causa o rigor dos pareceres e informações técnicas que acompanhavam tais pedidos de autorização de realização de despesas”.*

Sobre o aqui invocado pelos responsáveis já suficientemente se respondeu nos comentários às alegações constantes do ponto 3.2.4, pelo que para aí se remete. No entanto, relativamente ao subsídio atribuído aos Bombeiros Voluntários, sempre se dirá que os responsáveis bem conheciam a falta de suporte legal para atribuir subsídios – seja qual for a entidade beneficiária – ao verem rejeitadas as suas propostas de plano de actividades e orçamento. Tratando-se a despesa em causa de um subsídio, que não depende da qualidade da entidade destinatária, não pode ser considerada como essencial à não paralisação da vida autárquica.

Mantém-se o que foi relatado, considerando que toda esta situação é eventualmente passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



*Nina Cruz*

#### 4.3.2.3.2. DESPESAS DE CAPITAL

Do montante global das despesas de capital (723.017 contos), 632.079 contos correspondem a despesas de investimento, 85.258 contos a passivos financeiros (rubrica 01.01.12.02) e 5.680 contos a outras despesas de capital.

Em termos de **despesas de capital** foram analisados os documentos constantes do resumo a fls. 429 do Vol. IV.

Neste caso, apenas foram consideradas como de realização inadiável as despesas correspondentes à rubrica que se indica (no montante de 85.258 contos):

<b>Orgânica</b>	<b>Económica</b>	<b>Designação</b>
01.01	12.02	Passivos Financeiros – Amortização de empréstimos a m/l prazos

Tal como no ponto anterior e de acordo com o apuramento efectuado constante nos quadros insertos a fls. 430 e 431, em termos de autorização da despesa e do respectivo pagamento em 2001, com violação do n.º 1 do art.º 3º do CPA (por inexistência de PAO) e art.ºs 2º e 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07, consideram-se os valores indicados seguidamente e correspondentes responsáveis como segue:

Responsáveis		Autorização Despesa	Autorização Pagamento	Fls. do Volume IV
N.º	Nome	(3)	(4)	(5)
(1)	(2)			
1	Manuel Almeida Cambra	179.760.062\$00	463.114.822\$00	432 a 459
2	Josias Gil de Amorim T. Costa	6.120.197\$00	6.014.903\$00	432 a 459
3	Fernando Nunes Andrade	91.879.934\$00	52.656.337\$00	432 a 459
4	Jorge Manuel Santos Lima	17.226.362\$00	4.016.543\$00	432 a 459
5	José Augusto Dias Dâmaso	17.226.362\$00	5.771.543\$00	432 a 459
6	Nelson Correia Fernandes	91.879.934\$00	52.656.337\$00	432 a 459



*Nina Cruz*

7	Manuel de Sousa Correia	91.879.934\$00	61.270.196\$00	432 a 459
8	Jorge Manuel T. Lopes Silva	0\$00	1.613.772\$00	432 a 459
9	Nuno Nobre Dias Vieira	4.801.000\$00	36.032.777\$00	432 a 459

(5) Esta coluna indica o n.º das folhas do Volume IV onde constam os quadros síntese que serviram de base ao apuramento dos montantes indicados nas colunas (3) e (4).

No que concerne a este tipo de despesas e aos valores que se descrevem no quadro acima, aludem os responsáveis Josias Gil Amorim Teixeira da Costa e José Augusto Dias Dâmaso ( a fls. 205, 206 e 219, 220 do Vol. IB) o seguinte:

*“...o Relato de Auditoria censura a actuação dos autarcas relativamente a projectos face aos quais o Tribunal de Contas havia fornecido o competente visto, como é o caso do projecto relativo à aquisição do Cine-Teatro Imperador.*

*... no que tange às despesas de investimento, e em função dos documentos da relação dos documentos de despesa apresentados no relatório, o(s) exponente(s) não vislumbra(m) qualquer despesa que tenha sido por si aprovada no ano de 2001, quando é certo que no relatório lhe(s) é imputada a responsabilidade por Esc. 6.120.197\$00 e 17.226.362\$00 (respectivamente).*

*E em relação às autorizações de pagamento de verbas de investimento, verifica(m) o(s) exponente(s) que a despesa que lhe(s) é imputada é muito superior àquela que consta dos documentos de despesa que o relatório apresenta.” (Sublinhados nossos).*

O responsável Jorge Manuel Santos Lima alega (a fls. 237 e 237v do Vol. IB) o seguinte:  
*“No que se refere ... à autorização de realização de despesas cumpre esclarecer que, em todas as situações, sem excepção, em que o respondente, por qualquer forma, interveio, as mesmas estavam devidamente sustentadas por informação técnica em conformidade; demonstrativa, quer do estado de necessidade quanto à efectivação da despesa (despesa inadiável), quer do respectivo cabimento e ainda, por parecer jurídico favorável. ... Só por isso o respondente as votou. ... Ao contrário, resulta dos autos, situações em que tal não se verificava, não foram votadas ou não foram votadas favoravelmente pelo respondente. ...*



*Nina Cruz*

*O respondente não tinha, nem tem, qualquer razão, objectiva ou subjectiva, para pôr em causa o rigor dos pareceres e informações técnicas que acompanhavam tais pedidos de autorização de realização de despesas.”*

Cumprir notar que o montante de 46.357.277\$00 relativo à rubrica 01.01/06.01-Encargos Financeiros – Empréstimos Bancários (quadro a fls. 389 do Vol. IV) parte do qual é referente ao contrato de mútuo para aquisição do Cine – Teatro Imperador, foi considerado como despesa efectuada por estado de necessidade, não entrando por isso, no cômputo dos valores imputados aos responsáveis no quadro a fls. 65.

Mantém-se o que foi expresso no Relato dado que os valores aí indicados para cada um dos responsáveis, quer em termos de autorização de despesa quer em termos de autorização de pagamentos, são os resultantes da análise dos documentos de despesa elencados de fls. 433 a 435 e de fls. 447 a 450 do Vol. IV, e de acordo com as referências nas respectivas actas da Câmara Municipal.

Esta situação é eventualmente passível de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

### **4.3.3. Análises específicas**

#### **4.3.3.1. LIMITES LEGAIS**

##### **4.3.3.1.1. DESPESAS COM O PESSOAL**

O montante global de despesas efectuadas pela autarquia com o pessoal, no ano de 2001, ascendeu a 637.239.147\$00 sendo que, desse montante, 595.269.991\$00 dizem



*Nina Cruz*

respeito a despesas com pessoal do quadro e os restantes 41.969.156\$00 a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

No seguimento dos estudos (fls. 239 do Vol. IV), foram calculados os limites legais para este Município, tanto para despesas com o pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

	<b>Limite legal</b>	<b>Despesa paga</b>	<b>% Utilizada</b>
Pessoal dos Quadros	1.091.190.683\$00	595.269.991\$00	55
Pessoal em qualquer outra situação	272.797.670\$00	41.969.156\$00	15

#### *4.3.3.1.2. EMOLUMENTOS NOTARIAIS*

Neste âmbito, foram analisados os documentos onde se evidenciam os valores recebidos e pagos a título de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais, a lista da categoria e do número de diuturnidades que cada um dos funcionários, que recebeu participação emolumentar e/ou custas fiscais, detinha em 1989 (data da entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo).

Confrontaram-se, de seguida, os valores recebidos por aqueles funcionários, constantes do modelo 20/TC (fls. 238 do Vol. IV) com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 19/03/92.

Desta análise, apurou-se que os montantes auferidos de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais pelos funcionários autárquicos não excederam os limites legais.



*Nina Cruz*

#### 4.3.3.1.3. ENDIVIDAMENTO

##### **Empréstimos de curto prazo**

A CMSJM não contraiu, no ano de 2001, qualquer empréstimo de curto prazo.

##### **Empréstimos de médio e longo prazo**

Tomando como ponto de partida o art.º 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08 – que estabelece o regime de crédito dos Municípios – bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art.º 24º da mesma lei, foram efectuados os cálculos (fls. 240 do Vol. IV) os quais permitem concluir que **o limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazos não foi ultrapassado**, uma vez que os valores pagos, com amortizações e juros, foram inferiores ao mesmo, como resulta do quadro seguinte:

<b>Limite legal</b>	<b>Despesa paga</b>	<b>% Utilizada</b>
273.248.042\$00	77.740.476\$00	17

#### 4.3.3.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

O Município de S. João da Madeira detém participações sociais nas entidades identificadas no quadro seguinte:

<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>CAPITAL SOCIAL</b>		<b>PARTICIPAÇÃO</b>		
	<b>Contos</b>	<b>Euros</b>	<b>VALOR</b>		<b>%</b>
			<b>Contos</b>	<b>Euros</b>	
Centro Tecnológico do Calçado	330.000	1.646.033	2.000	9.976	0,61
Águas do Douro e Paiva, SA	3.508.435	17.500.000	15.531	77.468	0,44
ERSUC – Resíduos Sólidos do Centro, SA	816.964	4.075.000	6.942	34.627	0,85
Silva & Tavares, Lda	250.000	1.246.995	250.000	1.246.995	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>4.905.399</b>	<b>24.468.028</b>	<b>274.473</b>	<b>1.369.066</b>	<b>5,60</b>



*Nina Cruz*

Compulsados todos os elementos solicitados e fornecidos pelos serviços da autarquia relativamente à participação do Município nestas entidades, nomeadamente escrituras de constituição, estatutos e actas do órgão executivo e deliberativo, entre outros (de fls. 241 a 375 do Vol. IV), constatou-se ter sido cumprida a legislação que regulamenta esta matéria, nomeadamente no que respeita à legalidade das actividades em causa, bem como à recolha das necessárias deliberações dos órgãos competentes, pelo que nada de relevante existe a salientar nesta sede.

#### **4.3.3.3. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS**

A análise efectuada na área dos subsídios centrou-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização dos testes substantivos aos documentos de suporte e entidades subsidiadas, previamente seleccionadas.

Assim, depois de efectuado o levantamento do SCI existente e após a realização de testes de conformidade, conclui-se pela existência de um sistema pouco fiável tendo em atenção que:

- Não existe um cadastro por entidade subsidiada onde se evidencie a legalidade da sua constituição e onde constem todos os elementos relacionados com a mesma, devidamente actualizados;
- Não é efectuado controlo à posteriori dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas foram canalizadas para o fim previsto.

No que se reporta aos testes substantivos efectuados no âmbito desta matéria, foram verificados os processos correspondentes aos subsídios atribuídos às entidades abaixo discriminadas:



*Nina Cruz*

ENTIDADE	MONTANTE GLOBAL DOS SUBSÍDIOS
Associação Cultural Alão de Morais	53.000.000\$00
Associação Desportiva Sanjoanense	61.541.000\$00
Serviços Sociais Pessoal Município S. João da Madeira	36.356.130\$00

Após apreciação documental, a equipa de auditoria constatou que os subsídios foram atribuídos pelo órgão executivo e que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e as alíneas a) e b) do n.º 4 do art.º 64º da Lei n.º 169/99. Com a Associação Cultural Alão de Morais a autarquia celebrou, em 1999, um protocolo de colaboração, de renovação automática, inserto de fls. 36 a 52 do Vol. V, com revisão do mesmo no ano de 2001. Entre a CMSJM e a Associação Desportiva Sanjoanense foi celebrado um contrato programa de desenvolvimento desportivo ao abrigo do DL 432/91, de 6/11 (de fls. 95 a 136 do Vol. V).

Não obstante, a atribuição destes subsídios é ilegal, por força da inexistência de PAO, encontrando-se os respectivos valores já englobados nos quadros a fls. 65 e 67.

#### **4.3.3.4. FUNDOS PERMANENTES**

Em matéria de fundos permanentes, o art.º 30.º do DL n.º 341/83, de 21/07 estabelece os seus princípios disciplinadores.

Tendo por base os requisitos a que devem obedecer, foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos fundos permanentes existentes na autarquia não havendo nada de relevante a assinalar.



*Nina Cruz*

#### **4.3.3.5. EMPREITADAS**

Foram seleccionadas com base no Mod. 18/TC –“Mapa dos Contratos de Empreitadas, Fornecimentos, Concessão e Outros”, as empreitadas “Remodelação da Escola Primária dos Condes” e “Concepção – Construção da Galeria Coberta da Área Pedonal”.

A recolha de documentos e os contactos estabelecidos nesta parte dos trabalhos permitiu constatar a existência de um conjunto de elementos nos quais se elencam as indicações referentes às diversas competências e demais questões concernentes à área em apreciação, e um conjunto de procedimentos sustentados genericamente nos DL n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, DL n.º 100/84, de 29/03, DL n.º 405/93, de 10/12, DL n.º 55/95, de 29/03, DL n.º 59/99, de 2/03 e Lei n.º 169/99, de 18/09.

Efectuado o levantamento do SCI existente na área das empreitadas, cujos passos mais relevantes se descrevem, de forma sintética e esquemática no quadro a fls. 460 do Vol. IV, bem como pela análise dos processos das empreitadas seleccionadas conclui-se pela existência de um controlo interno pouco fiável, porquanto se verificaram situações não compagináveis com um sistema eficaz, nomeadamente:

- Não envio a visto de contratos de trabalhos a mais, quando o deviam ter sido;
- Não elaboração de conta final de empreitada e não notificação ao empreiteiro

##### ***4.3.3.5.1. “REMODELAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA DOS CONDES”***

Para execução desta empreitada, cujo preço base foi de 49.835.731\$00 + IVA, a CMSJM, através de deliberação de 30/06/97, abriu concurso público - nos termos do art.º 48º do DL 405/93, de 10/12 - tendo sido, posteriormente, adjudicada à firma “DIASTECH – Serviços de Engenharia e Construção, Lda.”, pelo valor de 49.835.731\$00 + IVA (5%)



*Nina Cruz*

= 52.327.517\$00, e celebrado o correspondente contrato em 19/02/98, o qual foi declarado conforme pelo TC em sessão diária de visto em 11/03/98.

**Em termos conclusivos** dos procedimentos adoptados nas várias fases desta empreitada (que se apresentam resumidas a fls. 461 e 462 do Vol. IV), são de relevar os seguintes aspectos:

a) Esta obra, cujo auto de consignação foi efectuado em 12/10/98, com prazo contratual de execução de 180 dias, foi objecto de formalização de mais 2 (dois) contratos, de trabalhos a mais, que, no seu conjunto, totalizaram 6.531.321\$00+IVA, como se apresenta no quadro seguinte:

Contrato n.º	Deliberação autorizadora	Data do contrato	Visto TC	Valor do contrato (sem IVA)
1	19/04/99	12/05/99	---	2.949.123\$00
2	26/06/00	11/07/00	Recusado	3.582.198\$00
<b>TOTAL</b>				<b>6.531.321\$00</b>

- b) O valor dos contratos de trabalhos a mais corresponde a 13,1% do valor do contrato inicial (49.835.731\$00);
- c) Destes contratos há a referir que o n.º 1 **não foi remetido** a visto do TC, quando o deveria ter sido, de acordo com o art.º 7º do DL n.º 161/99, de 12/05 (aliás, veja-se já em 1998, no mesmo sentido, o disposto no n.º 2 da Resolução n.º 9/98-1ª S/PL);
- d) O contrato de trabalhos a mais celebrado em 11/07/00 (n.º 2), pelo montante de 3.582.198\$00, foi remetido a “Visto” do TC tendo sido **recusado** por acórdão proferido em sessão de subsecção da 1.ª Secção de 10/10/00 (Acórdão n.º 62/2000 a fls. 391 a 393 do Vol. VIII). A decisão do TC fundou-se no facto de não tendo a autarquia orçamento aprovado para o ano de 2000, não ser possível dar cabimento à despesa resultante do contrato em apreço, não sendo aplicável à situação o disposto no art.º 24º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho;
- e) **Em relação a estes contratos (1 e 2) não houve pagamentos na gerência**, sendo de salientar que, contudo, foram pagos 1.797.930\$00, respeitantes ao contrato



*Nina Cruz*

inicial (auto de medição n.º 7) (OP's de fls. 366 a 368 o Vol. VIII), verba esta não englobada no apuramento efectuado no quadro a fls. 67;

- f) Não houve elaboração e notificação da conta final ao empreiteiro, nos termos dos art.ºs 201º e 203º do DL 405/93, de 10/12, situação que configura irregularidade de natureza administrativa, posto o que apenas se recomenda maior atenção para este tipo de procedimentos.

#### *4.3.3.5.2. "CONCEPÇÃO / CONSTRUÇÃO DA GALERIA COBERTA DA ÁREA PEDONAL"*

Para execução desta empreitada, cujo preço base foi de 150.000.000\$00 + IVA, a CMSJM, em 14/02/00, na sequência da sua deliberação de 08/11/99, abriu concurso público nos termos do art.º 80º do DL 59/99, de 02/03 tendo sido posteriormente (11/07/00), adjudicada à firma "Construções Metálicas Socometal, SA", pelo montante de 142.020.000\$00 + IVA (5%) = 149.121.000\$00, e celebrado o correspondente contrato em 08/08/00, com posterior rectificação da cláusula segunda e aditamento à cláusula sexta da fórmula de revisão de preços, em 18/09 do mesmo ano.

Àquele contrato, cuja entrada na DGTC ocorreu em 11/08/00, foi **recusado** o visto pelo TC em 17/10/00. A autarquia interpôs recurso desta decisão, tendo o TC confirmado a decisão recorrida negando provimento ao recurso (n.º 38/00-R) através do acórdão n.º 3/2001 de 16 de Janeiro (vd. fls. 383 a 392 do Vol. VII). Esta última decisão foi comunicada à autarquia pelo ofício fotocopiado a fls. 382 do Vol. VII, tendo o mesmo dado entrada nos seus Serviços em 29/01/01.

A posição do TC fundamenta-se nos argumentos já explanados no ponto 3, ou seja, inexistência de orçamento com a consequente inviabilidade de cabimentação.

Em termos conclusivos dos procedimentos adoptados nas várias fases desta empreitada, (que se apresentam resumidas a fls. 462 e 463 do Vol. IV), são de relevar os seguintes aspectos:



*Nina Cruz*

- a) Esta obra, cujo auto de consignação foi efectuado em 09/08/00, com prazo contratual de execução de 4 meses (cláusula 2ª do contrato com a rectificação de 18/09), foi objecto da formalização de dois pedidos de prorrogação de prazo para conclusão (30 dias cada). Os mesmos foram aceites pelo PC através dos seus despachos de 29/11/00 e 28/12/00, ambos ratificados pela CMSJM em 29/01/01.
- b) Estes pedidos de prorrogação levaram a que a obra viesse a ter como prazo de conclusão o dia 09/02/01.
- c) A correspondente despesa tinha sido autorizada aquando da adjudicação da obra ao empreiteiro, efectuada em reunião de Câmara de 11/07/00.
- d) Em 2000 ocorreram pagamentos no montante de 126.725.128\$00 aprovados e autorizados em reuniões do executivo de 16/10/00 (6.783.084\$00), 06/11/00 (32.397.467\$00) e pelo PC, Manuel de Almeida Cambra no montante de 87.544.577\$00 (36.860.264\$00 + 29.690.322\$00 + 20.993.991\$00).
- e) O PC, ao tomar conhecimento da decisão do TC de julgar improcedente o recurso ordinário n.º 38/00-R, informou o empreiteiro da obra no sentido de *“imediato cessar todos os trabalhos relacionados com aquela empreitada. Mais informo que foram já dadas instruções aos serviços competentes para ser efectuado o auto de recepção da obra”* (ofício a fls. 381 do Vol. VII). Daqui decorreu a celebração, em 30/01/01, do auto de medição n.º 6 (último de trabalhos normais) no valor de 17.068.727\$00+IVA a 5%, isto é 17.922.163\$00. Este pagamento foi efectuado através da OP n.º 793, de 08/03/01 (vd. fls. 72 do Vol. VII).
- f) Em 2001, os pagamentos ascenderam a 27.343.209\$00, verba esta que está englobada no apuramento efectuado no quadro a fls. 67.
- g) Em virtude de alteração da localização das coberturas da obra em análise o PC, por seu despacho de 29/12/00, adjudicou por ajuste directo, à empresa SOCOMETAL, trabalhos no montante de 2.255.700\$00 mais IVA. Este despacho foi ratificado em reunião do executivo de 29/01/01, pelos responsáveis Manuel de Almeida Cambra, Fernando Nunes Andrade, Nelson Correia Fernandes e Manuel de Sousa Correia. O pagamento de 2.368.485\$00, referente a esta despesa, foi autorizado pelo PC, Manuel



*Nina Cruz*

---

de Almeida Cambra. Este montante está igualmente englobado no apuramento das despesas e pagamentos citado na al. f).

Quanto a esta questão apenas o responsável Jorge Manuel Santos Lima faz uma breve referência do seguinte teor: *“Repare-se que no item III — 3.3.5.2 ... o nome do respondente nem aparece”*.



*Nina Cruz*

#### **4.3.3.6. FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS**

##### *4.3.3.6.1. EXPLORAÇÃO, MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DA ETAR*

Este “fornecimento” foi objecto de inscrição no PG/PA (vd. fls. 7 do Vol. III), em virtude de o contrato que lhe deu origem ter sido visado tacitamente, em 1994, pelo TC.

O contrato em análise, celebrado em 04/05/94, teve por objecto a prestação de serviços, de exploração, manutenção e conservação da ETAR, pelo período de cinco anos, renovável por iguais períodos, tendo sido adjudicado em 1993, após realização de concurso público, às firmas “Hidrocontrato – Contratação e Coordenação de Empreendimentos de Engenharia, Lda” e Luságua-Gestão de Águas, SA” constituídas em consórcio, sendo o respectivo valor global, estimado para os cinco anos, de 163.809.300\$00, acrescido de IVA (fls. 327 a 340 do Vol. III). O contrato foi renovado, encontrando-se, por isso, actualmente em vigor não havendo nada de relevante a assinalar.

##### *4.3.3.6.2. FORNECIMENTO DE OUTDOORS*

#### a) Factos

1. A CMSJM, em sua reunião extraordinária de 14/05/01 deliberou, por maioria, abrir concurso limitado sem apresentação de candidaturas com vista ao fornecimento de “Outdoors” de 8 m x 3 m.
2. Com este objectivo considerou o **aluguer do espaço** e a **elaboração da publicidade** como duas coisas distintas e como tal objecto de dois procedimentos, tendo, para o efeito, **escolhido o procedimento aludido no ponto anterior** (vd. doc. de fls. 191 a 193 Vol. VI).
3. Estiveram presentes na dita reunião os seguintes elementos:
  - Manuel de Almeida Cambra;



*Nina Cruz*

- Josias Gil de Amorim Teixeira da Costa;
  - Fernando Nunes Andrade;
  - Jorge Manuel dos Santos Lima;
  - Nuno Nobre Dias Vieira;
  - Nelson Correia Fernandes;
  - Manuel de Sousa Correia.
4. Votaram contra os vereadores:
- Nuno Nobre Dias Vieira;
  - Josias Gil de Amorim Teixeira da Costa
5. O valor estimado para cada procedimento era de 9.500 contos para o aluguer dos espaços e 8.500 para a elaboração (execução) da publicidade estática.
6. Foram convidados a apresentar proposta, para o aluguer, as seguintes empresas:
- LSD – Louvado Seja o Design;
  - Audiodecor-Atelier de Publicidade, Lda;
  - Retina-Serviços de Publicidade, Lda.
7. Corridos os trâmites inerentes a este tipo de procedimento (concurso limitado sem apresentação de candidaturas) os concursos culminaram na adjudicação à firma “Audiodecor – Atelier de Publicidade, Lda” pelo preço de 9.135.000\$00 e 7.900.000\$00, o primeiro relativo ao aluguer e o segundo relativo à execução, num total de 17.035.000\$00, acrescido de IVA.
8. Na reunião camarária de 18/06/01, com a presença de todos os elementos identificados no ponto 3, foi manifestada a intenção de ser feita a adjudicação à firma indicada no ponto anterior.
9. Votou contra o vereador Josias Gil de Amorim Teixeira da Costa, com declaração de voto transcrita em acta (fls. 194 a 199 do Vol. VI).
10. Em 30/07/01, a CMSJM, em sua reunião ordinária, deliberou, por maioria, adjudicar à empresa indicada no ponto 7.



*Nina Cruz*

11. Sob o ponto de vista da execução física, não foi possível à equipa apurar se houve lugar à mesma enquanto que do ponto de vista financeiro o pagamento efectuado no ano de 2001 foi feito através da OP n.ºs 4189, no montante de 1.228.500\$00.

b) Enquadramento jurídico

b1) Questão prévia

Antes de se abordar directamente a questão, convém lembrar que estamos perante a adjudicação de serviços de publicidade para a qual concorrem o espaço e a execução dos chamados “outdoors” e respectiva exibição.

Ora, o que ocorreu aqui foi, sem dúvida, o tratamento da aquisição da dita publicidade com cisão do seu objecto, daí se extraindo que a apresentação da necessidade manifestada nas propostas que lhe serviram de base tivesse um tratamento simultâneo, isto porque:

- o fim visado é o mesmo (obtenção de publicidade estática);
- foi objecto da mesma deliberação, efectuada na mesma reunião;
- foram feitos os convites na mesma data;
- foi designada a mesma comissão de análise;
- foi convidada uma firma comum, que ganhou os concursos;
- foi manifestada a intenção da adjudicação no mesmo acto de deliberação e na mesma reunião;
- foi efectuada na mesma votação com os mesmos votos contra ou abstenção;
- as adjudicações foram efectuadas na mesma data, que como se disse recaiu no mesmo adjudicatário.

Conclui-se, assim, que nada há que justifique a divisão do procedimento e conseqüente fraccionamento da despesa, pelo que nesta deveria ser considerada não só o custo total como ser objecto do mesmo procedimento.



*Nina Cruz*

Por conseguinte, é nítida a intenção de evitar que os limiares de certos valores sejam atingidos – o que não tem fundamento em razões objectivas – bem como a consequente aplicação do diploma que regula esta matéria.

De resto deveria ser lançado um só procedimento, um só concurso, e, como é do senso comum, além de legalmente consagrado, quanto maior for a competição melhores resultados se podem obter. A isto chama-se o princípio da concorrência, e no caso em análise a concorrência não foi proporcionada.

Para além disso, e sem ser necessário abordar outros aspectos, fica desde já a questão nuclear de que para o mesmo projecto (obtenção de serviços de publicidade) não foi considerada a unidade da despesa que redundou no montante de 17.035.000\$00, acrescido de IVA, sendo o seu fraccionamento proibido pelo n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 08/06.

## b2) O direito

Em matéria de aquisição de bens e serviços importa ter presente o DL n.º 197/99, de 08/06, que obriga à observância dos seus preceitos e, de entre eles, encontram-se não só os diversos princípios como um conjunto de operações a ter em conta na sua aplicação.

No caso em apreço tratou-se de uma despesa de 17.035.000\$00, cuja contratação, em função do valor, exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, em obediência ao n.º 3 do art.º 80.º do citado DL n.º 197/99, o que não aconteceu, com detrimento do art.º 16.º do mesmo diploma.

Posto isto, é ilegal a adjudicação e consequentes pagamentos, dada a violação dos artigos 9.º, 10.º e 16.º, todos do DL n.º 197/99, de 08/06, bem como do art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07, sendo responsáveis o Presidente da Câmara, Manuel de Almeida Cambra e os vereadores Jorge Manuel dos Santos Lima, Nuno Nobre Dias Vieira,



*Nina Cruz*

Nelson Correia Fernandes e Manuel de Sousa Correia. Convirá também dizer que quer a despesa quer os pagamentos são também considerados ilegais face à inexistência de PAO, encontrando-se os respectivos valores englobados no apuramento efectuado no quadro a fls. 65.

O pagamento efectuado, no montante de 1.228.500\$00, foi autorizado pelo presidente Manuel de Almeida Cambra.

No que reporta a esta questão apenas o responsável Jorge Manuel dos Santos Lima, faz uma breve abordagem (vd. fls. 237v e 238 do Vol. 1B), referindo que: “*É verdade o constante do item III — 3.3.6.2 ... No que se refere tão só a autorização da despesa. ... Só que, e uma vez mais, o respondente votou favoravelmente tal autorização porque a mesma vinha instruída de informação técnica demonstrativa da sua necessidade, certidão de cabimento e parecer jurídico favorável.*”

A situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

#### 4.3.3.6.3. FORNECIMENTO DE MOBILIÁRIO URBANO

##### a) Os factos

A CMSJM em reunião ordinária de 29/01/01 deliberou adjudicar (fls. 135 a 140 do Vol. VI), **três fornecimentos distintos** (A, B e C), por **ajuste directo**, à firma Citi XXI, S.A. do seguinte mobiliário urbano :

Fornecimento	Tipo mobiliário	Quantidade	Valor da adjudicação
A)	Bancos	30	10.344.000\$00
B)	Dissuasores	187	7.480.000\$00
C)	Papeleiras Recipiente de recolha de detritos	55 2	4.288.000\$00
TOTAL			22.112.000\$00

Nota: valores sem IVA



*Nina Cruz*

Estiveram presentes na reunião os seguintes elementos:

- Manuel de Almeida Cambra
- Fernando Nunes Andrade
- Nelson Correia Fernandes
- Manuel de Sousa Correia

O executivo camarário fundamentou o tipo de procedimento adoptado no facto de o género de equipamentos pretendidos serem comercializados em regime de exclusividade pela firma adjudicatária, como se pode constatar das informações presentes àquela reunião e constantes da respectiva acta, subscritas pelos técnicos do Departamento de Ambiente e cujo teor se transcreve resumidamente (fls. 136 a 140 do Vol. VI):

*“No âmbito do Projecto Especial de Urbanismo Comercial de S. João da Madeira procedeu-se ao estudo de soluções técnicas a aplicar na vasta zona de intervenção delimitada pela estrutura de gestão do PROCOM, incluindo as relacionadas com o mobiliário urbano a aplicar.*

*Dos diversos modelos de bancos analisados, a equipa projectista optou por designar como melhor solução face à integração num contexto onde predominam as estruturas metálicas como pérgola de sombreamento das ruas pedonais, o modelo “Gran Gevrier” da marca Escofet, também ele metálico, em aço inoxidável perfurado de 2 mm de espessura e acabamento polido, assente em dois blocos de betão cinzento, fixados no pavimento através de fundação.*

*Constatada a inexistência de modelos similares que possam ser enquadrados no espaço de intervenção sem prejuízo do efeito urbanístico pretendido pela equipa do projecto, e tratando-se de equipamentos comercializados em regime de exclusividade no território nacional pela firma «CITI XXI – Mobiliário Urbano, S.A.», conclui-se que a aquisição poderá ser efectuada por ajuste directo, com base no artigo 86º. ponto 3º, alínea d) do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, que prevê a aplicação do ajuste directo nos casos em que é verificada a necessidade de*

---

<sup>4</sup> Como se pode constatar houve um lapso dos serviços e deve ser considerado o ponto 1, alínea d) do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho



*Nina Cruz*

*protecção de direitos exclusivos ou de autor na posse de locador ou fornecedor determinado.*

Não obstante a argumentação exposta, o fundamento dos ajustes directos com base na exclusividade não é aceitável, porquanto:

## b) Enquadramento jurídico

A questão da exclusividade

Antes de ser abordada directamente a questão da exclusividade, convém reter que estamos perante uma derrogação muito limitada e só se aplica apenas em casos também muito limitados.

Como se sabe, o diploma que aprova o regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços é uma transposição, na parte correspondente para a ordem jurídica portuguesa, da Directiva n.º 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho.

Baseia-se, desde logo, em princípios fundamentais os quais passam pela publicidade dos contratos, de modo a que todos, incluindo os Estados-membros, tenham oportunidade de apresentar propostas; pela supressão de especificações técnicas susceptíveis de provocar uma discriminação contra potenciais proponentes e pela aplicação de critérios objectivos nos procedimentos de adjudicação.

Explicitando um pouco estes princípios, diremos que relativamente ao primeiro tem-se como assente que um dos elementos mais importantes das regras comunitárias em matéria de contratos públicos é o estabelecimento de processos transparentes que dêem as mesmas oportunidades a todos os operadores económicos interessados em apresentarem propostas no âmbito dos concursos públicos ou manifestarem o seu



*Nina Cruz*

interesse no âmbito de outros procedimentos. Esta transparência apenas é conseguida através da publicação de uma série de anúncios.

Quanto ao segundo dos princípios indicados, está previsto um conjunto de regras de natureza técnica destinadas a impedir o favorecimento de prestadores.

Finalmente em relação ao terceiro princípio é com base neste que se retira a regra segundo a qual os contratos devem ser objecto de concurso público apenas podendo recorrer-se a outros procedimentos em casos e em circunstâncias muito excepcionais e especificadas.

Neste contexto, verifica-se que não foram observados e objectivados os princípios a que se fez alusão dando-se como exemplo que os casos tidos como seguros apontam para o direito exclusivo não consentir que seja ou possa ser objecto de uma licença concedida a terceiros.

Por razões objectivas, seria por exemplo, a encomenda de uma segunda obra de arte para formar um par, e mesmo nestas circunstâncias seria necessário demonstrar, por razões objectivas, que não se poderia permitir que a segunda obra fosse fornecida por artista diferente.

### c) O direito

Em matéria de aquisição de bens e serviços importa ter presente o DL n.º 197/99, de 08/06, que obriga a observância dos seus preceitos e, de entre eles, encontram-se não só os diversos princípios como um conjunto de procedimentos a ter em conta na sua aplicação.

No caso em apreço tratou-se de uma despesa de 22.112.000\$00, cuja contratação globalmente considerada, em função do valor, exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, em obediência ao n.º 3 do art.º 80.º do citado DL n.º 197/99, e não o foi em detrimento do art.º 16.º do mesmo diploma.



*Nina Cruz*

Posto isto, é ilegal a adjudicação e consequentes pagamentos, dada a violação dos artigos 9.º, 10.º e 16.º todos do DL n.º 197/99, de 08/06, bem como do n.º 1 do art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07, sendo responsáveis o presidente Manuel de Almeida Cambra e os vereadores Fernando Nunes Andrade, Nelson Correia Fernandes e Manuel Sousa Correia. Quer a despesa quer os inerentes pagamentos são também considerados ilegais face à inexistência de PAO, encontrando-se os respectivos valores englobados no apuramento efectuado no quadro a fls. 67.

Na gerência em apreciação foram efectuados pagamentos no montante 15.379.360\$00 (IVA incluído), cujo autorização foi dada pelo presidente Manuel de Almeida Cambra. Relativamente a esta questão nenhum dos responsáveis faz qualquer alusão.

A situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

#### *4.3.3.6.4. FORNECIMENTO DE COLUNAS DE ILUMINAÇÃO E CANDEEIROS*

A CMSJM adjudicou, através de três procedimentos, diverso material de electrificação de que seguidamente se faz descrição.

##### a) Os factos

##### **1.ª Aquisição**

1 – Sob proposta do Chefe de Divisão de Obras Municipais de 27/12/00, o presidente da CMSJM autorizou, por despacho sem data, a aquisição, por **consulta prévia** a 5 fornecedores do seguinte material (a fls. 117 do Vol. VI):

- 12 colunas de iluminação tipo Boreal hu=4mts, (braço duplo), com lâmpada 150W, vapor de sódio branco

O preço total estimado era de 5.760.000\$00, sem IVA.



*Nina Cruz*

2 – Para o efeito foram admitidas as seguintes empresas:

- Tecnisafe – Montagens Eléctricas, Lda
- Sistelmar – Sociedade de Construções, Lda
- Indalux – Iluminação Técnica, Lda
- A. Valério de Figueiredo, Lda

3 – Corridos os trâmites inerentes ao procedimento, este material foi objecto de adjudicação através de despacho do presidente da câmara de 22/01/01, pelo preço de 5.924.040\$00, sem IVA, à firma adjudicatária Indalux - Iluminação Técnica, Lda.

4 – O pagamento (6.679.811\$00, IVA incluído) foi efectuado através da OP n.º 2577, de 06/08/01.

## **2.ª Aquisição**

5 – Sob proposta do mesmo Chefe de Divisão de 19/01/2001, foi autorizada, também por despacho do presidente da câmara, datado de 16/01/01 (3 dias antes da proposta) a aquisição de :

- 18 candeeiros do tipo Boreal da marca Indalux, ou equivalente, de altura útil de 4 mts com lâmpada de vapor de sódio branco de 150W.

O preço total estimado era de 6.400.000\$00, acrescido de IVA.

6 – Apenas apresentou proposta a empresa Indalux – Iluminação Técnica, Lda, como consta da acta de 29/01/01, da Comissão de Análise (doc. a fls. 122 e 123 do Vol. VI).

7 – Por despacho de 29/01/01 do presidente da câmara, foi “deferido” em documento titulado de “Relatório” com a mesma data (doc. a fls. 122 do Vol. VI) a adjudicação do material descrito no ponto 5 à firma identificada no ponto 6, pelo valor de 5.760.000\$00, acrescido de IVA.

8 - O pagamento (6.739.200\$00, IVA incluído) foi efectuado através da OP n.º 3.045, de 31/08/01.



*Nina Cruz*

### **3.ª Aquisição**

9 – Também a coberto de relatório datado de 17/01/01 foi autorizada a manifestação de intenção de adjudicação de 21 colunas de iluminação do tipo Boreal pelo presidente da câmara, em despacho datado de 18/01/2001, à firma identificada em 6, pelo valor de 6.720.000\$00, acrescido de IVA, adjudicação essa autorizada por despacho de 24/01/01, do mesmo presidente.

10 – O pagamento (7.862.400\$00, IVA incluído) foi efectuado pela OP n.º 2578, de 06/08/01.



*Nina Cruz*

## b) Enquadramento jurídico

### b1) Questões prévias

Antes de se abordar directamente a questão convém lembrar que estamos perante um conjunto de bens da mesma natureza e espécie, todos eles objecto de uma sequência de actos sistemáticos, de datas próximas entre si e do mesmo fornecedor.

Recapitulando:

#### **1.ª Aquisição:**

Proposta do Chefe de Divisão	27/12/00
Despacho de Adjudicação (PC)	22/01/01
Adjudicatário	Indalux – Iluminação Técnica, Lda
Valor	5.924.040\$00
Pagamento – OP n.º 2577	6.679.811\$00 – (06/08/01)

#### **2.ª Aquisição:**

Proposta do Chefe de Divisão	19/01/01
Despacho do presidente	16/01/01
Adjudicação (PC)	29/01/01
Adjudicatário	Indalux – Iluminação Técnica, Lda
Valor	5.760.000\$00
Pagamento - OP n.º 3045	6.739.200\$00 – (31/08/01)

#### **3ª Aquisição:**

Relatório de Comissão de Análise <sup>5</sup>	17/01/01
Despacho do PC de manifestação de intenção de adjudicar	18/01/01
Despacho de adjudicação (PC)	24/01/01
Adjudicatário	Indalux – Iluminação Técnica, Lda
Valor	6.720.000\$00
Pagamento - OP n.º 2578	7.862.400\$00 – (06/08/01)

**Valor total das adjudicações** **18.404.040\$00**

**Valor total dos pagamentos** **21.281.411\$00**

---

<sup>5</sup> Não foi possível à equipa obter documentação prévia à adjudicação



*Nina Cruz*

No caso deveria ter sido lançado um único procedimento, por negociação com publicação prévia de anúncio (n.º 3, do art.º 80º do DL n.º 197/99, de 08/06), em função do valor e não são apresentadas razões objectivas susceptíveis de justificar a repartição.

Ressalta, assim, nítida, a intenção de evitar que os limiares dos valores para outro tipo de procedimento fossem atingidos evitando, também deste modo a aplicação do diploma sobre a contratação pública de bens e serviços só justificável enquanto motivo de subtracção a outro tipo de procedimento, eventualmente mais moroso e exigente, quer sob o ponto de vista formal (obrigação de contrato escrito) quer sob o ponto de vista operacional (obrigatoriedade de cumprimento de prazos superiores) e como é do senso comum, além de legalmente consagrado, quanto maior for a concorrência melhor resultados se podem obter.

Mas sem ser necessário abordar outros aspectos, fica equacionada a questão principal de que, para o fornecimento de bens da mesma espécie e natureza, não foi considerada a unidade da despesa que redundou no montante de 18.404.040\$00, acrescido de IVA, sendo nestas circunstâncias o fraccionamento proibido pelo n.º 2 do art.º 16.º do DL n.º 197/99, de 08/06.

## b2) O direito

A similitude das situações que motivam os fundamentos sobre a aplicação das regras jurídicas tratadas no ponto 4.3.3.6.2. leva-nos a entender aplicáveis aos factos descritos neste ponto as conclusões então extraídas, pelo que, neste sentido para lá se remete. Do mesmo modo consideram-se também ilegais, por violação de lei, a adjudicação e consequentes pagamentos nos termos conjugados dos art.ºs 9.º, 10.º e 16.º do DL 197/99, de 08/06 e art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83. Quer a despesa quer os pagamentos são também consideradas ilegais face à inexistência de PAO, encontrando-se os respectivos valores englobados no apuramento efectuado no quadro a fls. 67.



*Nina Cruz*

---

Autorizou em 2001 a realização das despesas e os correspondentes pagamentos, no montante de 21.281.411\$00, o Presidente da Câmara Manuel de Almeida Cambra. Relativamente a esta questão, nenhum dos responsáveis se pronunciou.

A situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



V. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas decidem, nos termos da al. f) do n.º 1 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência identificados no Anexo 6.3, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57.º, n.º 1 e art.º 58.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se também uma cópia do relatório às seguintes entidades:
  - Presidente da Assembleia da República;
  - Presidente da 4.<sup>a</sup> Comissão (Poder Local, Ordenamento do Território e Ambiente) da Assembleia da República;
  - Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e Ministra de Estado e das Finanças;
  - Todos os membros do actual executivo de São João da Madeira.
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 6.2): € 15.516,50.

Tribunal de Contas, em 30 de Outubro de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

Mira Crespo

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

Carlos Manuel Botelho Moreno

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



Tribunal de Contas

*Dias Cruz*

*Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia*  
(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia) *no termo de decl. voto anexa.*

*Manuel Raminhos Alves de Melo*  
(Manuel Raminhos Alves de Melo) *em termos e conclusões constantes da declaração de voto anexa.*

*João Pinto Ribeiro*  
(João Pinto Ribeiro) *(voto no termo de declaração de voto anexa)*

*Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha*  
(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha) *voto no termo de declaração de voto anexa*  
*José de Castro de Mira Mendes*  
(José de Castro de Mira Mendes) *(com a declaração de voto anexa)*

*José Alves Cardoso*  
(José Alves Cardoso) *(com a declaração de voto anexa)*



## Declaração de Voto

Votamos vencidos o presente relatório pelos fundamentos seguintes:

### 1. Procedimento Orçamental

Em conformidade com a Carta Europeia da Autonomia Local (cfr. artº 3º, nº 2,) e nos termos da Constituição da República Portuguesa (artº 239º), a organização democrática do Poder Local integra (no caso do Município) uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

É neste enquadramento do Poder Local que deve ser entendido o exercício do poder orçamental por parte da Assembleia Municipal.

Na verdade, o Plano de Actividades e o Orçamento são documentos absolutamente fundamentais ao exercício da competência atribuída aos órgãos do Município, pois é através deles que o órgão deliberativo (AM) orienta e controla a actividade do órgão executivo (cfr. artº 53º, nº1, al. c), e nº 2, als. b) e c), da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro).

Todavia, a não aprovação do PA e do Orçamento por parte da Assembleia Municipal, no caso em apreço, apenas deve merecer, em nosso entender, uma apreciação das consequências no plano jurídico-financeiro relevantes aos objectivos da presente auditoria e não dos efeitos político-administrativos resultantes das vicissitudes do procedimento orçamental, as quais comprometeram a boa governabilidade por parte do órgão executivo.

De qualquer modo, sempre diremos que não subscrevemos a posição assumida no relatório de auditoria relativamente à ausência de previsão legal perante a recusa da AM de aprovação da proposta de Orçamento apresentada pela C.M.. A Câmara Municipal tem o dever de apresentar nova proposta em termos de poder merecer uma apreciação favorável por parte da A.M.<sup>1</sup>. Interpretar de outro modo as disposições legais em causa seria subverter a lógica do procedimento orçamental, a qual só poderá ser entendida no contexto do posicionamento constitucional dos órgãos do Município – o órgão titular do poder orçamental (Autoridade Orçamental) é a Assembleia Municipal e não a Câmara Municipal.

<sup>1</sup> Cfr. Freitas do Amaral, Diogo, Curso Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 1996, pag. 489 e 490 e Vital Moreira, Parecer de 5.8.2001, emitido a solicitação da A.M. de S. João da Madeira.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

## 2. Ausência de um PA e de um Orçamento legalmente aprovados <sup>2</sup>

A ausência de um PA e de um Orçamento validamente aprovados tornam ilegais todos os actos de execução orçamental praticados na gerência de 2001, quer relativos à arrecadação de receitas quer relativos à realização de despesas.

Na verdade, o princípio constitucional da legalidade dos actos integra, em matéria orçamental, os princípios da tipicidade quantitativa e da tipicidade qualitativa relativamente à despesa (inscrição em orçamento e dotação orçamental adequada) e o princípio da tipicidade qualitativa (previsão em orçamento) no caso da receita e, ainda, a conformidade do orçamento com o P.A..

Deste enquadramento, constitucional e legal, resulta que todos os actos de execução orçamental praticados à margem de um PA e de um Orçamento contrariam os princípios consagrados na CRP (artºs 266º, 105º e 106º)<sup>3</sup> e os princípios consagrados nas leis relativas à elaboração, aprovação, execução e controlo orçamental – cfr. Lei Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios (Lei nº 169/99, artº 53º, nº 1, al. c), e nº 2, als. b) e c), Lei das Finanças Locais (Lei nº 42/98, artº 2º, 3º, 6º e 9º), D.L. nº 341/83 (designadamente os artºs 1º, 25º e 26º) e, actualmente, a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, Títulos I e II) e POCAL, Considerações Técnicas, aprovado pelo D.L. 54-A/99, de 22 de Fevereiro, integrando, nos termos da Lei nº 98/97 (designadamente, artº 65º) ilícitos financeiros

## 3. O Estado de Necessidade

Não compete, em nosso entender, à 2ª Secção emitir um juízo conclusivo sobre a ocorrência de causas de exclusão da ilicitude. Na verdade, entendemos que à auditoria importa, tão-somente, identificar factos e recolher meios de prova suficiente, fiável e adequada à sustentação das observações e conclusões da auditoria e, bem assim, descrever as circunstâncias em que os mesmos factos foram praticados de forma a fornecer ao processo jurisdicional a informação necessária ao conhecimento/identificação, designadamente, dos pressupostos de eventuais causas de exclusão da ilicitude (na orientação do relatório, Estado de Necessidade<sup>4</sup>) ou da culpa (eventual erro sobre os

<sup>2</sup> Esta posição pressupõe a não aceitação da posição do órgão executivo do Município (ao defender a manutenção em vigor do Orçamento de 98, ao abrigo do artº 24º do D.L. 341/83), pelos fundamentos constantes da jurisprudência uniforme e bem fundamentada da 1ª Secção deste Tribunal, os quais subscrevemos.

<sup>3</sup> Os princípios relativos ao OE são aplicáveis “*mutatis mutandis*” ao orçamento das Autarquias Locais, cfr. Canotilho, J.J. Gomes, e Vital Moreira, CRP, Anotada, 3ª Edição, Coimbra Editora, 1993, pag. 465.

<sup>4</sup> Temos muitas dúvidas quanto à verificação, neste caso, de um princípio geral ao abrigo do qual a Administração possa agir contra a lei. Na verdade,  
· a C.M. contribuiu para a produção das condições que enformaram um eventual Estado de Necessidade;  
· existe previsão legal.

Termos em que se questiona a verificação, no caso em apreço, de alguns dos pressupostos do Estado de Necessidade.



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

pressupostos, atentas as alegações dos responsáveis), ao abrigo das quais tenham actuado os responsáveis pela gestão.

É em sede do processo jurisdicional que compete emitir juízos sobre a exclusão da ilicitude ou afastar juízos de censura ético-jurídica.

De resto, não vemos que, em concreto, determinadas circunstâncias excepcionais e urgentes possam ser valoradas de forma diversa, pela natureza da despesa - corrente ou de investimento. Não estarão interesses públicos fundamentais ameaçados no caso de necessidade de reparação urgente de uma ETAR?

#### **4. Juízo sobre a execução orçamental (gestão de facto)**

O âmbito e a natureza da auditoria impõem, de acordo com o n.º 3 do art.º 54.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a emissão de um juízo sobre as contas, o qual deverá integrar:

- a legalidade e a regularidade das operações examinadas;
- a integralidade, consistência e fiabilidade das contas e respectivas demonstrações financeiras.

Ora, tendo em conta a natureza do controlo do TC, entendemos que a violação de princípios fundamentais do direito financeiro, verdadeiros pilares da organização do Estado de Direito Democrático, não pode deixar de merecer, em sede de apreciação da execução orçamental, um juízo negativo - parecer adverso, o qual terá certamente repercussões não apenas na esfera jurídica dos gestores públicos ora "*sub judice*" mas também um efeito de prevenção geral no comportamento de todos quanto gerem dinheiros públicos, contribuindo, deste modo, para a diminuição de riscos potenciais na gestão pública.

Lisboa em 30 de Outubro de 2003

(Cons. Lia Olema Videira de Jesus Correia)



# Tribunal de Contas

Proc. nº 18/02-AUDIT  
2ª Secção

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votámos favoravelmente o Relatório de Auditoria, com excepção da posição jurídica adoptada no ponto 3.2.4 relativamente ao facto de a Autarquia não ter disposto, ao longo dos anos de 1999, 2000 e 2001, de orçamentos especificamente aprovados para esses anos pela respectiva Assembleia Municipal.

Com efeito, entendemos que o disposto no art.º 24 do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, é directamente aplicável à situação descrita, ainda que para o efeito tenhamos de recorrer à interpretação extensiva, o que, aliás, nem nos parece absolutamente necessário.

Com efeito, afigura-se-nos que o *orçamento do ano anterior com as revisões e alterações que entretanto tenham sido introduzidas* aí referido não é necessariamente o orçamento expressamente *aprovado* para o ano anterior, mas antes o orçamento efectivamente *executado* nesse ano.

Se assim não fora, o legislador não teria sentido a necessidade de acrescentar a expressão *com as revisões e alterações que entretanto tenham sido introduzidas*.

Mesmo que assim não se entenda, sempre o intérprete poderá lançar mão do regime previsto no mesmo art.º 24 do Decreto-Lei n.º 341/83, por força do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 10.º do Código Civil, que permitem a integração de lacunas por recurso à norma aplicável a *caso análogo*, ou ainda do disposto no n.º 3 do mesmo preceito do Código Civil, que autoriza a integração de lacunas segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema.

Com efeito, parece-nos muito mais conforme ao sistema constitucional e legal a utilização do *orçamento executado no ano anterior* do que a queda num vazio legal apenas temperado pelo recurso ao *estado de necessidade* que, por virtude da natureza desta figura, só pode ser pontual.

De facto, parece-nos muito mais adequado à natureza intrínseca da actividade financeira, que pressupõe sempre a existência de um qualquer orçamento, o recurso a um instrumento, ainda que não aprovado expressamente para aquele ano e, portanto, com fortes limitações e constrangimentos, mas que a Câmara até poderá adaptar de algum modo às necessidades do tempo, através das alterações que a lei lhe autoriza, do que a radical consideração de inexistência de qualquer orçamento e o recurso, caso a caso, ao conceito, complexo e, por isso, necessariamente subjectivo, do estado de necessidade que tudo pode negar ou permitir consoante o ponto de vista do executor.

Acresce que o conceito de estado de necessidade, se, de algum modo, é configurável com o processo de realização da despesa que em regra assume carácter casuístico e quantitativamente limitado, já o mesmo não sucede relativamente à autorização da cobrança das receitas que, ao invés, é em regra genérico e quantitativamente não limitado.

(José Alves Cardoso)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)



# Tribunal de Contas

*Gabinete do  
Juiz Conselheiro*

---

## Declaração de voto

Voto favoravelmente o relatório por considerar que a sobre-vigência do O.E. de 1998 colide com princípios fundamentais de gestão orçamental consagrados no D.L. nº. 341/83, que só uma interpretação demasiado extensiva do artº. 27º daquele diploma legal permite ultrapassar, preterindo regras fundamentais da boa gestão orçamental naquele diploma estatuídos ( cfr. artºs 7º e seguintes).

Preconiza-se que a recondução do orçamento do ano precedente não se pode prolongar para além do ano económico seguinte como a interpretação que melhor se adequa à finalidade do referido artigo 27º. Com efeito, a não ser assim:

- os executivos camarários ficariam impossibilitados de executar os seus programas políticos, até por as "revisões orçamentais" serem da competência da Assembleia Municipal;
- criação de um precedente, que a tornar-se extensivo a outros municípios, impossibilitaria o normal desenvolvimento da sua actividade financeira (manietados a duodécimos provisórios, inadequados ao desenvolvimento daquela actividade);
- a consolidação dos orçamentos a nível do SPA perderia significado, designadamente em termos da apresentação de programas de estabilidade e seu controlo no âmbito do PEC.

Acolhe-se por isso a recomendação à Assembleia da República e ao Governo apontada no ponto 1.3 do Relatório.

Lisboa, 30-10-03

O Juiz Conselheiro

(João Pinto Ribeiro)



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, n° 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

## Declaração de Voto

Relatório de Auditoria à gerência de 2001 do Município de S. João da Madeira

Voto o presente relatório com as seguintes reservas:

1. O relatório não contém, ao contrário do disposto no art° 54°, n° 3, al. f) da Lei 98/97 **“um juízo global sobre a legalidade e regularidade das operações examinadas e sobre a consistência, integralidade e fiabilidade das contas e das respectivas demonstrações financeiras”**.
2. A conta de gerência de 2001 do Município de S. João da Madeira foi apresentada ao Tribunal sem que durante o período que vai de 1999 a 2001 tenha sido aprovado pela assembleia municipal o plano de actividades e o orçamento, nos termos legais aplicáveis.
3. É entendimento do Tribunal que à situação sub júdice não se aplica o disposto no art° 24° do D.L. 341/83. É este o entendimento expresso no presente relatório de auditoria e também foi esse o entendimento expresso abundantemente em variada e bem fundamentada jurisprudência da 1ª Secção deste Tribunal (Acórdãos n°s 49/01 (proc.n° 596/01); Acórdão n°53/01 (proc. 216/01); Acórdão n° 67/00 (proc. n° 2873); Acórdão n° 63/01 (proc. n° 596/01); Acórdão n° 66/00 (proc. n° 2872/00) e Acórdão n° 62/00 (proc. n° 2460/00) ).
4. Foram por isso violadas normas sobre a elaboração, aprovação e execução dos orçamentos que não permitem legitimar algumas das despesas realizadas e algumas das receitas cobradas, particularmente aquelas que foram criadas com um novo tipo legal e enquadramento jurídico após a entrada em vigor da Lei 42/98 de 6 de Agosto (art°s 4°, 5°, 10°, 11°, 12°, 16°, 17° e 19°).



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

5. O orçamento das pessoas colectivas de direito publico de população e território “constitui uma limitação jurídica da administração diversa e mais forte que a do Direito Administrativo: os seus poderes financeiros devem ser autorizados anualmente e por isso são limitados. Daí o aparecimento, por exemplo, de todo o regime da contabilidade pública como de outras limitações jurídicas ao dispêndio arbitrário dos dinheiros públicos ou à realização desordenada da liquidação ou cobrança das receitas: assim se autoriza o exercício dos poderes da administração financeira e se precisam os limites concretos da acção financeira, limitada pela eficácia jurídica do orçamento” Professor Doutor Sousa Franco, Finanças Publicas e Direito Financeiro, vol. I, 4ª Edição, 2ª Reimpressão, Livraria Almedina, pag. 340/341. Em síntese, diríamos que “a função jurídica do orçamento traduz-se relativamente a cada ano económico em: autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas previstas, até ao limite da respectiva dotação, impondo desde logo uma limitação financeira à acção dos responsáveis; regularizar as competências financeiras da administração designadamente quanto á efectivação da despesa e determinação dos pagamentos a efectuar”. Dr. Joaquim dos Santos Carvalho, O Processo Orçamental das Autarquias Locais, Livraria Almedina, pag. 61/62.
6. No caso específico das autarquias locais “O sistema orgânico de aprovação do orçamento não corresponde aqui, em sentido próprio, ao conceito de autorização politica e respectiva garantia que inspira o regime do orçamento estadual. Mas também se não limita a ser um mero instrumento de gestão previsional, como o orçamento das empresas, pois da distinção constitucional entre o que chamamos órgãos deliberativos e executivos (artº 241º, CRP) e ainda das noções do poder local como elemento da administração democrática do Estado (artº 237º, CRP) e das autarquias como modo institucional de representação de interesses (artº 237º, nº 2), resulta que o exercício deste poder é uma forma de representação democrática de interesses no domínio financeiro, embora subordinada às leis gerais da República (cfr. artºs 240º e 254º, CRP, etc.). Observar-se-á que nas autarquias prevalece, dada a presumível simplicidade do documento orçamental (o que já não é consideração aplicável aos orçamentos dos grandes municípios urbanos, (como Lisboa e Porto), um sistema orçamental monista. E que, ao contrário do que sucede com o OE, a aprovação do orçamento se articula com a aprovação do plano anual de actividades: não tão estreitamente – no domínio jurídico – como deveriam articular-se as figuras, parcialmente análoga, do orçamento e do plano anual, mas na prática ligam-se de modo muito íntimo, pois o orçamento deve ser a expressão financeira do programa anual de actividades (cfr. artºs 2º e 3º, Dec. Lei nº 341/83, de 21/7).” Professor Doutor Sousa Franco, Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsectores Institucionais, Aditamento de Actualização, Reimpressão, 2003, Edição da Associação Académica da



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

Faculdade de Direito de Lisboa, pag. 305/306. Conforme sublinha o Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, a Assembleia Municipal dispõe **“de uma função de orientação geral do município, de que a mais importante é discutir e aprovar o programa anual de actividades e o orçamento do município”** – Curso de Direito Administrativo, 2ª Edição, Vol. I, pag. 492, o que leva o Professor Doutor Vital Moreira, no parecer a que aludimos na nota 4, a sustentar que **“neste aspecto tem razão Freitas do Amaral quando sustenta que perante a recusa de aprovação da proposta do orçamento apresentado pela Câmara Municipal, esta só tem uma solução: submeter-se à assembleia municipal fazendo o que esta quer. Não é a assembleia que tem que vergar-se aos desejos da Câmara Municipal, mas antes esta que deve submeter-se às posições maioritárias da assembleia, e titular do poder orçamental do município. Pensar de outro modo significaria subverter de todo a lógica democrática do poder local”** (parecer citado, pag. 13).

7. Acresce que no que diz respeito às novas funções tributárias atribuídas a partir da revisão constitucional de 1997 às autarquias locais e consagrada na Lei 42/98, de 6 de Agosto, sem prejuízo das especificidades do sistema orgânico de aprovação do orçamento e do sistema do governo municipal enunciado no nº 7, nem por isso, no caso vertente, relativamente aos novos tipos tributários e benefícios fiscais previstos na Lei 42/98, de 6 de Agosto, não se deixa de colocar a afirmação do princípio de que **“a aprovação ou consentimento da fixação tributaria ao povo, por representantes desse mesmo povo, constitui um dos poderes mais primários das comunidades politicamente organizadas, e que, remontando às próprias cortes medievais acabou por adquirir uma ontologia própria na garantia dos direitos fundamentais com o aparecimento do Estado de Direito Burguês”** Professor Doutor Carlos Blanco de Moraes, “As Lei reforçadas, As Leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos”, Coimbra Editora, pag. 815. Merece especial referência também a concessão de benefícios fiscais previstos no artº 4º, nº 2, 3 e 4 da Lei 42/98, de 6 de Agosto, a conceder **“pela Assembleia Municipal mediante proposta da Câmara Municipal através de deliberação fundamentada, relativamente aos impostos a cuja receita tenha direito e que constitua contrapartida de projectos de investimento de especial interesse para o desenvolvimento do Município”**. Merece também especial referencia no seu carácter inovatório o regime das derramas previsto no seu artº 18º da mesma lei. Sem prejuízo dos procedimentos de liquidação e cobrança enunciados no artº 18º acima citado, a inclusão do produto das derramas no orçamento municipal depende de previa aprovação pela Assembleia Municipal aquando da aprovação do orçamento do município



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

8. Por outro lado, no que diz respeito às restantes receitas dos municípios se verificaram-se, com a entrada em vigor da Lei 42/98, de 6 de Agosto, alterações significativas relativas à repartição de recursos (cap. II). É o caso das transferências financeiras para as autarquias locais (artº 10º), o Fundo Geral Municipal e regras de distribuição (artºs 11º e 12º), o Fundo de Coesão Municipal e regras de distribuição (artº 13º e 14º). Sendo certo que se trata de receitas provenientes de transferências do Orçamento do Estado e sujeitas ao princípio do consentimento popular, através da Assembleia da República, através da sua aprovação e inclusão na Lei do Orçamento do Estado, a verdade é que a sua inserção nos orçamentos municipais depende sempre de aprovação pelo órgão deliberativo municipal aquando da aprovação do orçamento do município. Acresce que relativamente às taxas dos municípios previstas no artº 19º, se verificaram alterações bastante importantes relativamente ao regime previsto na Lei 1/87 e na Lei 23/97, particularmente no que diz respeito às competências no domínio do urbanismo e da gestão do domínio público municipal. A sua inclusão no orçamento municipal depende também da aprovação pela Assembleia Municipal do orçamento do município. De qualquer forma o grau de censura pela não observância do princípio do consentimento popular, pilar essencial do Estado de direito democrático em matéria de finanças públicas não é tão intenso, porquanto se verificou a sua autorização pela Assembleia da República aquando da aprovação do Orçamento do Estado. Subsiste tão somente o problema da sua inclusão no orçamento municipal e da sua aprovação pela Assembleia Municipal. Mas tratando-se de receitas de transferência provenientes do Orçamento do Estado há que reconhecer que o grau de censura nestes casos é bastante mais matizado do que naqueles casos em que a decisão impositiva e de cobrança assente no novo quadro legal previsto na Lei 42/98, de 6 de Agosto, não dependeu de nenhuma decisão da Assembleia da República aquando da aprovação da Lei do Orçamento do Estado. É o que se passa, também, com as receitas tributárias autorizadas pela lei da Assembleia da República e cuja cobrança é feita através dos serviços da administração tributária, mediante um regime de entrega periódica previsto na Lei das Finanças Locais (Lei 42/98) às autarquias locais. Desta forma a entrada em vigor da Lei 42/98, de 6 de Agosto, teve particulares repercussões na estrutura das receitas e provavelmente na própria estrutura do orçamento municipal. Mesmo que se viesse a aceitar a aplicação em cascata do artº 24º do D.L. 341/83, de 21 de Julho, e conseqüentemente a possibilidade do orçamento de 1998 vigorar com as alterações introduzidas em 1998, 1999 e 2000, até 2001 com observância do regime dos duodécimos na parte relativa às despesas (cfr. neste sentido **Dr. Joaquim dos Santos Carvalho, O Processo Orçamental das Autarquias Locais**, pag. 107), em conformidade com as orientações constantes dos **pareceres dos Professores Marcelo Rebelo de Sousa e Jorge Novais Reis**<sup>1</sup>, a verdade é que no

<sup>1</sup> Junto aos autos de processos de visto aquando da interposição de recursos, orientações que vieram, alias, a ser rejeitadas pelo Tribunal de Contas em 2ª instancia da 1ª Secção.



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

que diz respeito à receita seria completamente impossível, com fundamento no orçamento de 1998 e, sem que houvesse alterações aprovadas pela Assembleia Municipal em 1999, 2000 ou 2001, proceder à cobrança das novas receitas previstas na Lei 42/98, de 6 de Agosto. Ora não se aceitando essa orientação e não havendo orçamento aprovado em 1999, 2000 e 2001, pelo menos no que diz respeito às novas receitas de natureza tributária não abrangidas pela autorização parlamentar da Assembleia da República incluída na Lei do Orçamento do Estado, designadamente taxas<sup>2</sup> previstas na Lei 42/98, de 6 de Agosto, o juízo de censura à sua cobrança sem autorização da Assembleia Municipal e a concessão de benefícios fiscais sem autorização também do órgão deliberativo, é necessariamente bastante mais intenso, devendo reputar-se de ilegais por terem sido cobradas sem observância do princípio do consentimento popular que, neste caso, deveria ser obtido através da Assembleia Municipal. A autorização para a sua cobrança não foi coberta nestes casos por qualquer decisão de qualquer dos representantes do povo, seja a nível nacional, através da Assembleia da República, seja a nível municipal, através da Assembleia Municipal. Não releva, pois, o entendimento de que no caso vertente bastaria a previsão em orçamento de montantes previsionais de receita para justificar a sua cobrança para além das previsões inicialmente feitas. Estamos em presença de novos tipos fiscais que, pelo menos relativamente aos casos em que não dependia da autorização parlamentar constante da Lei do Orçamento, careciam sempre de aprovação ou concessão pela Assembleia Municipal.

Também não releva aqui o eventual argumento de que se utilizou ao nível das despesas, de que havia despesas inadiáveis que não podiam deixar de ser feitas e que consequentemente se justificava o recurso a todo e qualquer forma de financiamento, mesmo que envolvesse a não observância do princípio do consentimento popular. Ora aqui haverá que distinguir os casos em que quer por força de transferência do Orçamento do Estado quer por força da cobrança de impostos, de que as autarquias são sujeito activo, autorizados pela Lei do OE e as restantes receitas tributárias (taxas) e ou patrimoniais cuja cobrança não carece de autorização da Assembleia da República, mas carece de autorização da Assembleia Municipal, através da sua inclusão no orçamento, atenta a função jurídica do orçamento acima enunciada quer ao nível da despesa, quer ao nível da receita. E para assegurar as despesas obrigatórias inadiáveis, os compromissos legalmente assumidos emergentes da gerência de 98, incluindo os provenientes dos investimentos do plano, o executivo municipal poderia ter utilizado as receitas de transferência provenientes do OE cuja cobrança havia sido autorizada pela Lei do OE, abstenendo-se, relativamente às outras, que não careciam de decisão da AR, de as cobrar sem ter obtido a aprovação municipal designadamente sob a forma de revisão orçamental, nos termos do artº 32º, nº 2, al. b) do D.L. 341/83, de 21 de Julho.

<sup>2</sup> Não houve derramas arrecadadas em 2001 nem benefícios fiscais autorizados apesar da assembleia Municipal ter autorizado a fixação da "Taxa de Contribuição Autárquica" a cobrar em 2001 e ter igualmente aprovado o lançamento de derramas a cobrar em 2001.



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

No que diz respeito às taxas damos a palavra ao Professor Doutor Paz Ferreira (Em Torno das Constituições Financeira e Fiscal e dos Novos Desafios na Área das Finanças Públicas, pag. 325, in Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976, Evolução Constitucional e Perspectivas Futuras, Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa): **“Decorridos quatro anos sobre a revisão constitucional de 1997, continua a não existir qualquer regime geral da criação de taxas, o que configura uma clara inconstitucionalidade por omissão e leva até a colocar a questão de saber se não será legítima a recusa do pagamento de taxas ou pelo menos daquelas que tenham sido criadas ou alteradas depois da revisão constitucional de 1997. Entendo de facto que o objectivo expresso da revisão foi o de aumentar os poderes parlamentares nesta matéria e de alguma forma o de reforçar a segurança jurídica num domínio em que são poucas as garantias dos contribuintes, pelo que é inaceitável que continuem a ser cobradas taxas que não sejam criadas de harmonia com o regime quadro”**. Refere-se o autor ao artº 165º, nº 1, al. i) da Constituição. Mas também não deixa de ser grave que apesar de não ter sido aprovado o tal regime quadro das taxas, alias previsto na Lei Geral Tributaria, no caso vertente apesar de criadas e previstas por Lei da Assembleia da República a decisão impositiva apesar de não carecer de decisão da Assembleia da República mas, depender de aprovação da Assembleia Municipal. E também aqui me parece ser válida a dúvida suscitada pelo Professor Paz Ferreira, se não será legítimo a recusa do pagamento de taxas, criadas pela Assembleia da República, designadamente através da Lei 42/98 de 6 de Agosto, cuja decisão impositiva não tenha sido autorizada pela Assembleia Municipal.

9. A função jurídica do orçamento não foi por isso observada enquanto limite jurídico qualitativo e quantitativo à actividade financeira do Município. A função jurídica do orçamento também não foi observada no que diz respeito à aprovação da realização da cobrança das novas espécies de receitas previstas na Lei 42/98, de 6 de Agosto. Por essa razão é minha convicção que as despesas e receitas inscritas nas contas do Município de S. João da Madeira, relativas à gerência de 2001, não foram realizadas e arrecadadas em conformidade com um plano de actividades e um orçamento aprovado pelo órgão deliberativo municipal e conseqüentemente, sem observância do princípio do consentimento popular (princípio estruturante das finanças públicas, modernas a partir do Estado Liberal de Direito), alias, já com afirmação nas competências atribuídas às cortes medievais e das normas financeiras aplicáveis. A função de direcção superior da Assembleia Municipal enquanto titular do poder orçamental do município não foi respeitada.

Grande parte das transacções subjacentes às contas não observa o princípio da legalidade orçamental, sem prejuízo das observações enunciadas no relatório quanto à legalidade genérica dessas mesmas transacções. Em consequência o ajustamento



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

apresentado, não deve merecer aprovação ou certificação pelo Tribunal de Contas, pelas razões que se passam a enunciar:

- O saldo de abertura em 1.01.2001 é de esc. 198.857.321.00, sendo o saldo de encerramento esc. 100.750.148.00;
- O que significa que foi utilizado um total de esc. 98.107.173.00 desdobrável nos seguintes termos: esc. 86.898.376.00 – conta de execução orçamental e esc. 11.208.803.00 – conta de operações de tesouraria;
- O saldo inicial era desdobrável em esc. 93.748.431.00 – conta de execução orçamental e esc. 105.108.890.00 – conta de operações de tesouraria.
- O saldo para a gerência seguinte é de esc. 100.750.148.00 decomposto nos seguintes termos esc. 6.850.055.00 – conta de execução orçamental e esc. 93.900.093.00 – conta de operações de tesouraria.
- Tendo em conta que a receita orçamental arrecadada (esc. 2.373.079.893.00) é inferior à despesa orçamental realizada (esc. 2.459.978.269.00);
- Somos forçados a concluir que em 2001 foram utilizados esc. 98.107.173.00;
- Este montante não foi objecto de revisão orçamental nos termos do artº 32º, nº 1 al. a) do D.L. 341/83, de 21 de Julho, com o fundamento de não ter havido aumento global de despesa. No caso vertente o município parte do pressuposto da sobrevigência em cascata de 1999 a 2001 do orçamento municipal de 1998, nos termos do artº 24 do D.L. 341/83, de 21 de Julho, pressuposto que não é aceite, e bem, no relatório como já não tinha sido aceite pela abundante jurisprudência da 1ª Secção;
- Partindo do valor global de despesa de 1998 – 2.839.972 contos, não terá havido aumento global de despesa, mas em 1999 o total da despesa foi de 2.898.715 contos (cfr. relatório a fls. 60);
- Por sua vez em 2000 o total da despesa foi de 2.939.281 contos;
- O que significa que em 1999 e 2000 houve aumento global de despesa, sem que a incorporação do **saldo em dinheiro** nos termos do artº 32, nº 2 al. a) tenha sido incorporado mediante revisão orçamental (cfr. mapa comparativo da evolução do orçamento da despesa de 1998 até 2000 a fls. 558 do Vol. II do proc. nº 18/02-Audit – Município de S. João da Madeira, Ano de 2001, gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro);
- O que significa que os saldos encadeados de 98 a 2001 estão no caso dos anos económicos de 99 e 2000 inquinados pela não sujeição à Assembleia Municipal nos termos exigidos no artº 32º, nº 2, al. a) do D.L. 341/83, de 21 de Julho.
- Desta forma o ajustamento em causa não reflecte de forma adequada e apropriada a execução de um orçamento legalmente aprovado para entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2001 pelo órgão titular do poder orçamental do município, sujeito aos princípios da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas e ao princípio do consentimento popular para arrecadação das receitas e a eventual concessão de benefícios fiscais e, de um plano de actividades legalmente aprovado pelo órgão deliberativo municipal.



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

- Do mesmo modo o ajustamento também não reflecte de forma adequada e apropriada a gestão de tesouraria, directamente associada ou não, à execução daqueles instrumentos financeiros previsionais.

10. **Termos em que é nossa convicção que a conta de gerência do Município de S. João da Madeira, relativa ao ano económico de 2001, deve merecer um juízo desfavorável<sup>3</sup> e que um número significativo de transacções a ela subjacentes relativas à despesa e à receita não se acham conformes às normas relativas à aprovação, elaboração e execução de orçamentos, realização de despesas, arrecadação de receitas, incluindo a concessão de benefícios fiscais, designadamente as que dizem respeito ao princípio da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas, ao princípio da tipicidade qualitativa das receitas e ao princípio do consentimento popular para a autorização da realização das despesas e para a cobrança das receitas, pelo menos relativamente a estas últimas, no que diz respeito aquelas cuja cobrança e arrecadação não dependia de autorização da Assembleia da Republica através da Lei do Orçamento do Estado, mas sim exclusivamente de autorização aprovação ou ordem da Assembleia Municipal no quadro definido na Lei 42/ 98, de 6 de Agosto.**
11. Merece-me também, profundas reservas a invocação em sede de auditoria o estado de necessidade como facto justificativo da realização das despesas. Como, muito bem, diz o Professor Doutor Sousa Franco a **“limitação jurídica da administração resultante da aprovação ou não de um orçamento é diversa e mais forte que a do Direito Administrativo”**. Daí que deva ser nos institutos próprios do direito financeiro e orçamental que se devem buscar as soluções para dar a resposta adequada à situação sub júdice. Não tem, pois, qualquer sentido invocar o estado de necessidade previsto no artº 3º, nº 2 do Código do Procedimento Administrativo.
- Como muito bem sublinham os Mestres em Direito, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, in Código do Procedimento Administrativo, Comentado, Vol. I, pag. 146, o estado de necessidade deve em principio ser fundamentado pelos seus próprios autores dos actos em causa. Mas **“admitindo-se que a questão da verificação dos pressupostos do estado de necessidade possam vir a ser discutida judicialmente, sem que eles hajam sido invocados na respectiva**

<sup>3</sup> Sobre a relevância das autorizações parlamentares ou de órgãos deliberativos representativos do poder democrático, quer para a realização das despesas, quer para a arrecadação das receitas, na opinião sobre as contas do sector público cfr neste sentido Practice Note 10, Audit of Central Government Financial Statements in the United Kingdom, editado pelo The Auditing Practices Board; Agency Manual, editado pelo International Board of Auditors For NATO, pag. V; Financial Audit Manual, editado pelo National Audit Office, pag. 97; e Financial Audit Manual, editado pelo United States General Accounting Office, pag. 595 e segs.; sobre o conceito de Budget Authority bastante utilizado no direito anglo-saxónico e nos satndarts de auditoria para o sector público em vigor nos países de modelo anglo-saxónico veja-se no mesmo manual editado pelo GAO, Glossary 3 e por ultimo Comprehensive Auditing Manual, editado pelo Office of the Auditor General of Canada, pag. 2406, nº 01 e nº 04..



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

**fundamentação, cabe ao autor do acto à administração (recorrida ou ré) e não ou ao destinatário ou ao lesado pelo acto a sua alegação e comprovação judiciais”.**

Ora no caso vertente os responsáveis vem alegar não ter havido qualquer estado de necessidade, havendo alguns que invocam ter havido erro nos pressupostos de direito, ou seja, que teriam actuado na convicção que o artº 24º, do D.L. 341/83 seria aplicável aos casos de não aprovação em anos sucessivos dos orçamentos pela Assembleia Municipal. Com a invocação do estado de necessidade, conceito plenamente relevante no âmbito do direito administrativo, abriu-se um contraditório de natureza quase jurisdicional em que os responsáveis vêm invocar argumentos de natureza jurídica, invocando à luz do direito sancionatório outras causas de justificação do facto, para excluir a sua própria responsabilidade. Mais do que justificar os factos, em auditoria há que enquadrá-los como eventuais situações de facto e de direito integradoras de infracções financeiras, nos termos do artº 54, nº 3, al. g) da Lei 98/97.

Acresce que em sede de auditoria é mais do que duvidoso que se devam invocar causas justificativas da ilicitude com um enquadramento jurídico insuficiente quando essa competência hoje cabe antes de mais em sede de julgamento de responsabilidades e de infracções. A função da auditoria é carrear os factos que relevam para os seus juízos opinativos, designadamente em sede de legalidade genérica ou de legalidade orçamental das transacções examinadas ou o juízo opinativo global sobre a conta. Não se deve confundir aquilo que é a função certificatória da auditoria externa de contas com a função jurisdicional de julgamentos de responsabilidades e de apuramento de causas justificativas de factos que eventualmente sejam configurados como ilícitos financeiros. Importaria a este respeito, já que se quis avançar pela via do estado de necessidade, determinar quais os critérios adoptados na avaliação de cada uma das situações, e se, no caso vertente, se adoptaram os critérios do Código Civil ou os do Código Penal. De qualquer forma, tenho para mim, que a invocação do estado de necessidade ou de qualquer outra causa de justificação do facto só deve ser feita e apreciada no Tribunal de Contas em sede de julgamento de responsabilidades, cabendo ao Ministério Público e aos Juízes da 3ª Secção e aos responsáveis invocar os factos eventualmente subsumíveis no estado de necessidade ou noutras causas de justificação do facto ou de exclusão da culpa. Também aqueles que se sentem lesados com os actos administrativos ou tributados praticados em estado de necessidade, podem impugna-los nos tribunais do contencioso administrativo ou do contencioso tributário. Acresce que todas as situações descritas resultantes da não elaboração e não aprovação do orçamento e as subsequentes realização de despesas consideradas não inadiáveis nos termos enunciados no relatório, bem como compromissos legalmente assumidos emergentes do ano económico de 1998, incluindo as previstas nos investimentos do plano e a arrecadação das receitas enunciadas no número 8 da presente declaração de voto, sem observância designadamente dos princípios da tipicidade quantitativa e qualitativa das despesas, do consentimento popular em matéria de arrecadação de taxas, configuram factos susceptíveis de se enquadrar no artº 65º, nº1, al. b) e d), da



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, n.º 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

Lei 98/97. O eventual recurso a critérios de gestão corrente, de despesas obrigatórias, em sede de despesas correntes, de compromissos legalmente assumidos em gerências anteriores, quer ao nível investimentos, quer ao nível do serviço da dívida, são critérios estritamente financeiros e de auditoria a que os auditores públicos podem e devem recorrer. A função do auditor público é, em sede de auditoria financeira de verificação externa de conta, declarar se as contas reflectem de forma adequada e apropriada a situação financeira das entidades auditadas e se a respectiva execução orçamental foi feita em conformidade com o que foi aprovado pelo parlamento ou pelas assembleias democráticas representativas e se as transacções examinadas são legais e regulares, à luz das normas de direito financeiro e dos princípios de contabilidade aplicáveis. O que não quer dizer que não relevem por vezes normas de outros ramos de direito. Mas a principal preocupação será sempre a vinculação às normas financeiras e de competência que regem a actividade das entidades do sector público administrativo auditadas. Quando estejam em causa entidades de outra natureza a intensidade de relevância de outros ramos de direito como seja o direito administrativo, o direito civil, o direito comercial, o direito do trabalho e o direito penal varia consoante a natureza e o regime jurídico das entidades em causa

Discordo, pois, completamente, no caso sub júdice, da invocação do estado de necessidade para em sede de auditoria determinar quais as despesas que, sem orçamento aprovado pelo órgão deliberativo municipal, podiam ou não ser realizadas. E tenho as mais serias duvidas que o estado de necessidade possa justificar a arrecadação de receitas, a concessão de benefícios fiscais e a realização de alterações orçamentais pelo município que configurem verdadeiras revisões orçamentais e que se traduzam numa verdadeira expropriação de competências da assembleia deliberativa pelo executivo municipal.

13. Não se me afigura adequado que, tendo sido feita participação ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 9.º, al. e) da Lei 27/96, na sequência de deliberações constantes de acórdãos da 1.ª Secção, e, que tendo o Ministério Público deste Tribunal feito encaminhar o pedido para o Ministério Público junto do Tribunal Administrativo de Circulo competente, se venha agora no relatório formular um juízo no sentido de que a situação de não aprovação do orçamento, nos termos largamente descritos no relatório e nos acórdãos da 1.ª secção referenciados no n.º 2 da presente declaração de voto, não configura uma situação de causa de dissolução dos órgãos autárquicos. Em primeiro lugar, porque não é da competência do Tribunal de Contas pronunciar-se sobre essa matéria, mas sim dos Tribunais Administrativos. Em segundo lugar, porque se desconhece qual foi o andamento dado pelo Ministério Público do Tribunal Administrativo de Circulo competente, designadamente se foi introduzida ou não a respectiva acção de dissolução dos órgãos municipais. Em terceiro e último lugar, porque entretanto já terminou o mandato dos responsáveis por esta situação, em



# Tribunal de Contas

*Juiz Conselheiro Ernesto Cunha*

Avenida da República, nº 65  
1050-189 Lisboa - Portugal  
Telephone number 00351 21 7974780  
Fax Number 00351 21 793 23 02  
Email: Ernesto.Cunha@tcontas.pt

virtude de entretanto ter havido lugar a novas eleições autárquicas com designação de novos titulares dos órgãos municipais, e qualquer acção de dissolução dos órgãos anteriores poder ter sido eventualmente considerado abrangido pelo instituto jurídico processual da eventual inutilidade superveniente da lide.

Uma questão é certa, o Tribunal de Contas não deve pronunciar-se sobre se a situação em causa constitui ou não fundamento de dissolução dos órgãos autárquicos, porque não é da sua competência. O que não quer dizer que ou em nota de rodapé ou de forma bastante subtil no relatório, se faça o enquadramento jurídico desta situação, se dê notícia de que foi feita a participação ao Ministério Público nos termos, e para os efeitos, da Lei da Tutela Administrativa e se justifique e enquadre a recomendação feita à Assembleia da República em matéria de revisão da legislação relativa à aprovação dos orçamentos autárquicos e às consequências jurídico políticas em caso de não aprovação tempestiva, em ordem a evitar situações como as relatadas no presente relatório. E é tudo quanto basta a este respeito dizer no relatório do Tribunal de Contas<sup>4</sup>.

E peço desculpa pelo meu exacerbado fundamentalismo jurídico. Mas no caso vertente nem um juízo sobre as contas foi feito, e que correspondem a uma gestão financeira de facto, que deveria merecer um juízo opinativo em conformidade com os princípios geralmente aceites de auditoria, sobre se a conta em causa reflecte de forma adequada e apropriada a situação financeira da entidade auditada, designadamente no que diz respeito à execução de orçamentos legal e tempestivamente aprovados por assembleias representativas democráticas como titulares do poder orçamental municipal (função jurídica de autorização de realização de despesa e de cobrança de receitas, e se as transacções que lhe estão subjacentes, designadamente ao nível da receita (porque ao nível da despesa o juízo é feito adrede no relatório), se acham legais e regulares. E isto sem ter recorrido ao Professor Doutor Paulo Otero na sua obra **Legalidade e Administração Pública, O Sentido da Vinculação Administrativa à Jurisdição**. Uma verdade é certa *“por aí não vou”*, parafraseando José Régio.

Lisboa em 30 de Outubro de 2003

  
(Cons. Ernesto Cunha)

<sup>4</sup> Tem-se conhecimento também da existência de um parecer do Professor Doutor Vital Moreira produzido na sequência da acção inspectiva realizada pela Inspeção Geral do Território, (cujo relatório se pronuncia pela existência de causa de dissolução dos órgãos autárquicos prevista no artº 9º, al. e) da Lei 27/96 de 1 de Agosto) onde se analisa em detalhe as relações entre os órgãos autárquicos em matéria de poder orçamental municipal e conclui no caso sub júdice pela inexistência de causa de dissolução dos órgãos autárquicos. No mesmo sentido, alias, se pronunciaram os pareceres referidos na nota 1 da autoria dos Professores Doutores Marcelo Rebelo de Sousa e Jorge Novais Reis.



# Tribunal de Contas

*José de Castro de Mira Mendes*  
*Juiz Conselheiro*

## Declaração de Voto

Relatório de Auditoria à Gerência de 2001 do Município de S. João da Madeira

Voto, favoravelmente, o mencionado Relatório, com as reservas seguintes:

1. Entendo que, em 1999, esteve desde início em vigor um orçamento: o de 1998 com as revisões e alterações introduzidas ao longo do exercício.
2. Relativamente a 2000 e 2001, creio dever perfilhar-se o recurso ao artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, para suprir as dificuldades decorrentes do silêncio da lei perante a insólita situação descrita. Tal integração lacunar afigura-se possível e, em todo o caso, mais disciplinadora da gestão autárquica do que o recurso à figura do "estado de necessidade".

Lisboa, 30 de Outubro de 2003

*José de Castro de Mira Mendes*



*Nina Cruz*

## VI. ANEXOS

### 6.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4. 2.2.	<p><b>Sistema de Controlo Interno</b></p> <p>Na apreciação do sistema de controlo interno da receita e da despesa da CMSJM foram detectadas as seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* inexistência de regulamento para a cobrança de receitas e para a guarda temporária dos valores efectuada no posto de cobrança do Complexo Desportivo das Corgas;</li><li>* existem despesas que são autorizadas antes de serem cabimentadas;</li><li>* As reconciliações bancárias são efectuadas pelo Tesoureiro no final do ano aquando da elaboração da respectiva conta.</li><li>* Desde Julho de 2001 que os balanços à tesouraria não são efectuados mensalmente;</li></ul> <p>A implementação das medidas legais de controlo interno inerentes às situações anteriormente descritas é da competência do executivo camarário.</p>	<p>Art.º 17º do Dec.-Reg. 92-C/84, de 28/12</p> <p>Art.º 12º, nº 1, do Dec.-Reg. 92-C/84, de 28/12</p> <p>Art.º 15º do Dec.-Reg. 92-C/84, de 28/12</p>



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.3.2.2.	<p style="text-align: center;"><b>Conta de documentos</b></p> <p>A autarquia não diligenciou pela cobrança das receitas relativas a documentos de cobrança virtual, no montante de 28.403.703\$50.</p> <p>É competência dos membros do órgão executivo providenciar pela arrecadação da referida receita.</p>	N.º 4 do Art.º 30.º da Lei n.º 42/98, de 06/08



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.3.2.3.1	<p style="text-align: center;"><b>Despesas Correntes</b></p> <p>Autorização de realização de despesas, no ano 2001, sem a existência de Orçamento aprovado pela AMSJM e não consideradas como efectuadas por estado de necessidade, pelos responsáveis e montantes:</p> <p>Manuel Almeida Cambra - 129.337.995\$00 Josias Gil de Amorim T. Costa - 89.667.237\$00 Fernando Nunes Andrade - 94.030.437\$00 Jorge Manuel Santos Lima - 73.571.257\$00 José Augusto Dias Dâmaso - 6.561.634\$00 Nelson Correia Fernandes - 98.944.923\$00 Manuel de Sousa Correia - 100.710.027\$00 Nuno Nobre Dias Vieira - 90.512.666\$00</p> <p>Autorização de pagamentos, no ano 2001, de despesas não consideradas como efectuadas por estado de necessidade, pelos responsáveis e nos montantes de:</p> <p>Manuel Almeida Cambra - 203.054.597\$00 Josias Gil de Amorim T. Costa - 5.440.300\$00 Fernando Nunes Andrade - 9.117.770\$00 Jorge Manuel Santos Lima - 5.440.300\$00 José Augusto Dias Dâmaso - 4.575.500\$00 Nelson Correia Fernandes - 8.626.370\$00 Manuel de Sousa Correia - 12.053.727\$00 Nuno Nobre Dias Vieira - 491.400\$00</p>	Art.º 3.º, n.º 1 do CPA e art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.3.2.3.2	<p style="text-align: center;"><b>Despesas de Capital</b></p> <p>Autorização de realização deste tipo de despesas, no ano 2001, sem a existência de PAO aprovados pela AMSJM e não consideradas como efectuadas por estado de necessidade, pelos responsáveis e montantes:</p> <p>Manuel Almeida Cambra - 179.760.062\$00 Josias Gil de Amorim T. Costa- 6.120.197\$00 Fernando Nunes Andrade - 91.879.934\$00 Jorge Manuel Santos Lima - 17.226.362\$00 José Augusto Dias Dâmaso - 17.226.362\$00 Nelson Correia Fernandes - 91.879.934\$00 Manuel de Sousa Correia - 91.879.934\$00 Nuno Nobre Dias Vieira - 4.801.000\$00</p> <p>Autorização de pagamentos, no ano 2001, de despesas não consideradas como efectuadas por estado de necessidade, pelos responsáveis e nos montantes de:</p> <p>Manuel Almeida Cambra - 463.114.822\$00 Josias Gil de Amorim T. Costa- 6.014.903\$00 Fernando Nunes Andrade - 52.656.337\$00 Jorge Manuel Santos Lima - 4.016.543\$00 José Augusto Dias Dâmaso - 5.771.543\$00 Nelson Correia Fernandes - 52.656.337\$00 Manuel de Sousa Correia - 61.270.196\$00 Jorge Manuel T. Lopes da Silva- 1.613.772\$00 Nuno Nobre Dias Vieira - 36.032.777\$00</p>	Art.º 3.º, n.º 1 do CPA e art.ºs 2º e 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.3.3.6.2.	<p data-bbox="483 481 932 512"><b>Fornecimento de "outdoors"</b></p> <p data-bbox="422 555 995 837">Adjudicação do fornecimento de "outdoors" por concurso limitado sem apresentação de candidaturas cuja contratação, em função do valor (17.035.000\$00) exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, indiciando a ocorrência de fraccionamento de despesa.</p> <p data-bbox="422 880 995 943">Os responsáveis que aprovaram o tipo de procedimento adoptado são :</p> <ul data-bbox="422 949 919 1140" style="list-style-type: none"><li>• Manuel de Almeida Cambra;</li><li>• Jorge Manuel dos Santos Lima;</li><li>• Nuno Nobre Dias Vieira;</li><li>• Nelson Correia Fernandes;</li><li>• Manuel de Sousa Correia.</li></ul> <p data-bbox="422 1182 995 1285">Quem autorizou o pagamento no ano de 2001, no montante de 1.228.500\$00, foi o presidente Manuel de Almeida Cambra.</p>	<p data-bbox="1011 555 1430 701">Art.ºs. 9.º, 10.º, 16º, n.º 3 do art.º 80º do DL n.º 197/99, de 08/06 e n.º 1 do art.º 26 do DL n.º 341/83, de 21/07.</p>



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.3.3.6.3.	<p style="text-align: center;"><b>Fornecimento de mobiliário urbano</b></p> <p>Adjudicação do fornecimento de mobiliário urbano por ajuste directo cuja contratação, em função do valor (22.112.000\$00) exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, indiciando a ocorrência de fraccionamento de despesa.</p> <p>Os responsáveis que autorizaram a adjudicação foram:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Manuel de Almeida Cambra;</li><li>• Fernando Nunes Andrade;</li><li>• Nelson Correia Fernandes;</li><li>• Manuel Sousa Correia.</li></ul> <p>Na gerência em apreciação foram efectuados pagamentos no montante de 15.379.360\$00 (IVA incluído), cujo autorização foi dada pelo presidente Manuel de Almeida Cambra.</p>	Art.ºs. 9.º, 10.º, 16.º, n.º 3 do art.º 80º do DL n.º 197/99, de 08/06 e art.º 26, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.3.3.6.4.	<p><b>Fornecimento de colunas de iluminação e candeeiros</b></p> <p>Adjudicação do fornecimento de colunas de iluminação e candeeiros por ajuste directo cuja contratação, em função do valor (18.404.040\$00) exigia o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, indiciando a ocorrência de fraccionamento de despesa.</p> <p>A adjudicação e os pagamentos no montante de 21.281.411\$00 foram autorizados pelo presidente Manuel de Almeida Cambra.</p>	Art.ºs. 9.º, 10.º, 16º, n.º 3 do art.º 80º do DL n.º 197/99, de 08/06 e art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.



*Nina Cruz*

**6.2. EMOLUMENTOS**

**Emolumentos e outros encargos**

(Art.º 10º D.L. n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

**Departamento de Auditoria : DA VIII - (UAT VIII.1 - AL) Processo n.º 18/02-AUDIT**

**Entidade fiscalizada :** C M de S. João da Madeira

**Entidade devedora :** C M de S. João da Madeira

**Regime jurídico :** AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	128		15.358,72
Acções na área da residência oficial	88,29	336		29.665,44
Receitas próprias (b) Lucros				
Emolumentos calculados				45.024,16
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos a pagar				<b>15.516,50</b>

O Coordenador da Equipa de Auditoria



*Nina Cruz*

## 6.3. RESPONSÁVEIS

NOME	CARGO	PERÍODO
Manuel de Almeida Cambra	Presidente	01/01 a 31/12/01
Manuel de Sousa Correia	Vereador	01/01 a 31/12/01
Fernando Nunes Andrade	Vereador	01/01 a 31/12/01
Jorge Manuel T. Lopes da Silva	Vereador	02/07 a 31/12/01
Jorge Manuel Santos Lima	Vereador	01/01 a 17/06/01
Nelson Correia Fernandes	Vereador	01/01 a 31/12/01
Josias Gil de Amorim T. Costa	Vereador	01/01 a 31/12/01
José Augusto Dias Dâmaso	Vereador	01/01 a 19/02/01; 21/05 a 24/06/01; 02/10 a 31/12/01
Nuno Nobre Dias Vieira	Vereador	20/02 a 20/05/01; 25/06 a 01/10/01

Conforme relação dos responsáveis do Município de S. João da Madeira processada a fls. 311 do Vol. II, encontrando-se os elementos referentes aos vencimentos insertos de fls. 312 a 327 do Vol. II.



*Nina Cruz*

## 6.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Para efeitos do disposto do n.º 1 da Resolução n.º 9/91 - 2ª. Secção, de 15/05, informa-se que o estado dos processos relativos às anteriores 5 (cinco) gerências do Município de S. João da Madeira é o que consta no mapa seguinte:

	<b>Gerência</b>	<b>Número da conta</b>	<b>Situação da conta</b>	
	1996	3668	Devolvida por decisão do Plenário da 2ª Secção de 26/03/98	
	1997	1894	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 29/04/99	
	1998	2942	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 17/02/00	
	1999	1935	Conta retida por despacho do Juiz Conselheiro da Área	
	2000	2209	Em análise pelo DVIC-SAL	

A última conta julgada reporta-se à gerência de 1974, tendo merecido Acórdão de quitação em 11/04/78.



*Nina Cruz*

## 6.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 10 (dez) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Anexos	Documentos
I A		Relato de Auditoria.
I B		Informação e Contraditório.
I C		Anteprojecto e Anexos. Relatório de Auditoria.
II	1	Documentos constitutivo da Contas de Gerência da autarquia -ano de 2001. Vencimentos dos responsáveis
	2	Plano de Actividades e Orçamento e respectivas alterações - gerência de 1998.
III	1	PG/PA., Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo à conta de gerência de 1974 da CMSJM Decisão de arquivamento dos processos das contas de 1981 a 1988.
	2	Organização Municipal.
	3	Delegação de Competências da CMSJM no PC e subdelegação nos Vereadores e dirigentes. Distribuição de pelouros.
	4	Sistema de Controlo Interno.
	5	Regulamentos existentes.
IV	1	Conferência de documentos (receita/despesa).
	2	Conta de documentos.
	3	Limites legais (Pessoal, custas fiscais e capacidade de endividamento).
	4	Participações financeiras.
	5	Elementos dos anexos
V	1	Subsídios e transferências efectuados pela CMSJM
	2	Fundos Permanentes
	3	Acórdãos da 1ª Secção / Pareceres / Actas da CMSJM e da AMSJM.
VI	1	Fornecimentos
VII	1	Empreitada "Concepção / Construção de galeria coberta na área pedonal".
VIII	1	Empreitada "Escola primária dos Condes - Remodelação".



*Nina Cruz*

## 6.6. FICHA TÉCNICA

### EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
<b>Técnicos</b>	Quirino Pereira Sabino	Auditor	Lic. em Organização e Gestão de Empresas
	Madalena Luzia Pinto Fernandes de Almeida Lourinho	Técnico Verificador de 1ª Classe	Lic. em Seg. Social
	João P. de Miranda Pontes Pereira	Técnico Superior de 2ª Classe	Lic. em Direito
<b>Coordenação</b>	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. em Direito
<b>Coordenação Geral</b>	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas