



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Rina Cruz

Proc.º n.º 07/04 AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 7/2005

2.ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE

Exercício de 2002



ÍNDICE

	Fls.
LISTA DE SIGLAS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
Nota Prévia	5
Conclusões e observações da auditoria.....	5
Recomendações.....	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Considerações prévias.....	9
1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção.....	9
1.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria.....	10
1.4. Colaboração dos serviços.....	10
1.5. Ajustamento global	11
1.6. Contraditório	12
2. O NOVO REGIME CONTABILÍSTICO.....	13
2.1. POCAL.....	13
2.2. Imperatividade da sua aplicação.....	14
2.3. Não implementação pela autarquia e suas implicações	16
2.4. Consequências no exercício de 2002	17
2.5. Imputação de responsabilidades	19
2.6. Conclusões.....	20
3. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE (EXERCÍCIO DE 2002)25	
3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	25
3.1.1. Documentos enformadores	25
3.1.2. Estrutura orgânica.....	25
3.1.3. Quadro de pessoal.....	25
3.1.4. Delegação e subdelegação de competências/Pelouros.....	26
3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI).....	31
3.2.1. Caracterização	31
3.2.1.1. Apreciação da Norma de Controlo Interno	31
3.2.1.2. Levantamento/Análise do SCI.....	35
3.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno	40
3.3. Exercício de 2002.....	42



3.3.1. Análise da execução orçamental.....	42
3.3.2. Apreciação de documentos.....	45
3.3.2.1. Saldo do exercício anterior.....	45
3.3.2.2. Saldo de dotações orçamentais.....	49
3.3.2.3. Conta de documentos.....	52
3.3.2.3.1. Os Factos.....	52
3.3.2.3.2. O Direito.....	55
3.3.2.4. Contas correntes da despesa.....	58
3.3.2.5. Receita.....	63
3.3.2.6. Despesa.....	64
3.3.3. Análises específicas.....	65
3.3.3.1. Limites legais – Despesas com pessoal, emolumentos notariais e endividamento.....	65
3.3.3.1.1. Despesas com o pessoal.....	65
3.3.3.1.2. Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais.....	65
3.3.3.1.3. Endividamento – Empréstimos.....	66
3.3.3.2. Acumulação de funções.....	72
3.3.3.2.1. Prestações de serviços.....	72
3.3.3.2.1.1. Os Factos.....	72
3.3.3.2.1.2. O Direito.....	74
3.3.3.2.1.2.1. Acumulação de funções e remunerações.....	74
3.3.3.2.1.2.2. Procedimento concursal.....	76
3.3.3.2.1.2.3. Conclusões.....	77
3.3.3.3. Estatuto Remuneratório dos eleitos locais – remuneração do Presidente da Câmara.....	82
3.3.3.3.1. Os Factos.....	82
3.3.3.3.2. O Direito.....	83
3.3.3.4. Transferências.....	90
3.3.3.5. Descontos da ADSE.....	95
3.3.3.6. Encargos de Cobrança.....	99
3.3.3.7. Aquisição de serviços e empreitadas de obras públicas.....	99
3.3.3.7.1. Fornecimentos e prestação de serviços.....	100
3.3.3.7.2. Execução de trabalhos de obras públicas em Escolas e Instalações Desportivas.....	109
4. DECISÃO.....	1
5. ANEXOS.....	1
5.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	1
5.2. – CONTA DE EMOLUMENTOS.....	7
5.3. RESPONSÁVEIS EM 2002.....	8
5.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	9
5.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	10
5.6. FICHA TÉCNICA.....	11



LISTA DE SIGLAS

AM	Assembleia Municipal
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CC	Código Civil
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIVA	Código do IVA
CMVC	Câmara Municipal de Vila do Conde
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Departamento de Auditoria
DAGF	Departamento de Administração Geral e Financeira
DDAGF	Director de Departamento de Administração Geral e Financeira
Dec. Reg.	Decreto Regulamentar
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da República
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FM	Fundo de Maneio
FP	Fundo Permanente
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
LFL	Lei das Finanças Locais
MOD	Modelo
MVC	Município de Vila do Conde
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PA	Plano de Actividades
PC	Presidente da Câmara
PF	Programa de Fiscalização
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
PGR	Procuradoria-Geral da República
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
REOSM	Regulamento da Estrutura e Organização dos Serviços Municipais
RISMVC	Regulamento Interno dos Serviços do Município de Vila do Conde
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEALOT	Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
VP	Vice-Presidente



Rina Cruz

RELATÓRIO DE AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nota Prévia

No âmbito do PF/2004 do DA VIII/UAT VIII.1/AL, foi realizada uma auditoria ao Município de Vila do Conde, a qual teve como exercício de referência o ano económico de 2002.

Dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações se dá conta ao longo do presente **Relatório**, de forma desenvolvida.

No sumário executivo sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

Conclusões e observações da auditoria

↪ Não aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) cuja entrada em vigor ocorreu em 01/01/02 e, por consequência, não elaboração dos seguintes documentos obrigatórios (pontos 2.3. e 2.4):

- ✓ Inventário e respectiva avaliação;
- ✓ Balanço inicial;
- ✓ Documentos previsionais;
- ✓ Norma de controlo interno.

Correlativamente, aplicação, no exercício de 2002, de dois diplomas legais já revogados (DL n.º 341/83, de 21/07 e Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12) e, portanto, inexistentes no ordenamento jurídico das autarquias locais.

Consequentemente, também não foram respeitadas as Instruções n.º 1/01, 2ª Secção, aprovadas pela Resolução n.º 4/01 do TC.



Rina Cruz

- ✘ A entrega dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro não é feita dentro do prazo estabelecido (ponto 3.2.2./c);
- ✘ Não são realizados balanços à tesouraria (ponto 3.2.2./d);
- ✘ O controlo das contas correntes com as instituições bancárias é efectuado pelo tesoureiro (ponto 3.2.2./f);
- ✘ Inexistência de regulamento dos fundos de maneo (ponto 3.2.2./g);
- ✘ Do resumo diário de tesouraria não constam todas as contas bancárias tituladas pela autarquia (ponto 3.2.2./h).
- ✘ Utilização do saldo do exercício anterior sem, no entanto, este ter sido objecto de inscrição orçamental (ponto 3.3.2.1);
- ✘ Utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais (ponto 3.3.2.2);
- ✘ A verificação de cabimento, cativando a importância correspondente à despesa na respectiva conta corrente não foi convenientemente respeitada (ponto 3.3.2.4).
- ✘ Transformação de um empréstimo de curto prazo em médio/longo prazo de forma ilegal uma vez que não foram observados os requisitos legais prévios à sua contratação, não houve autorização da contratação pelo órgão deliberativo, o mesmo não foi submetido a visto do Tribunal de Contas e teve como consequência o aumento do endividamento líquido municipal (ponto 3.3.3.1.3.2);
- ✘ Despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos provenientes da celebração de contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, entre a autarquia e dois aposentados da CGA, sem consulta prévia obrigatória a cinco prestadores de serviços e com violação do limite remuneratório definido no Estatuto da Aposentação (ponto 3.3.3.2);
Montantes: Despesas ilegais: € 70.681;
Pagamentos ilegais e indevidos: € 39.157.
- ✘ Pagamentos ilegais e indevidos resultantes da acumulação do exercício de cargo político com o exercício de funções públicas, pelo Presidente da Câmara, sem que tenha sido reduzido o seu vencimento autárquico em 50%.



Montante: €13.118,60 (ponto 3.3.3.3.);

- ↻ Contabilização como receitas próprias, dos descontos referentes à ADSE, não se efectuando a transferência das verbas retidas para os cofres do Estado.

Montante: €61.138,22 (ponto 3.3.3.5.);

- ↻ Despesas e pagamentos ilegais resultantes da não adopção de procedimentos concursais adequados na aquisição de bens e serviços e, ainda, sem informação expressa de cabimento e cativação da despesa (ponto 3.3.3.7.1.);

Montante: € 32.213,38;

- ↻ Despesas e pagamentos ilegais relativos à execução de diversos trabalhos, dada a não abertura de procedimento concursal adequado e a não exigência dos documentos habilitantes dos concorrentes, designadamente, alvará de empreiteiro de obra pública (ponto 3.3.3.7.2.);

Montante: € 72.326,96;

- ↻ Pagamentos ilegais relativos ao IVA de diversas empreitadas, em virtude de ter sido paga a taxa de 17% e 19%, quando apenas era devida a taxa de 5%.

Montante: € 7.733,76 (ponto 3.3.3.7.2.).



Recomendações

Atentas as matérias tratadas e respectivas conclusões vertidas no presente **Relatório**, recomenda-se ao órgão executivo do município a adopção das seguintes medidas:

1. Correção da Norma de Controlo Interno de molde a dar cumprimento ao ponto 2.9.10.1.5. do POCAL;
2. Não utilização das verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais;
3. Verificação do cabimento e cativação das importâncias correspondentes nas respectivas contas correntes;
4. Cumprimento das normas legais que estabelecem o regime jurídico da contratação de empréstimos de longo, médio e curto prazo;
5. Respeito pelo limite remuneratório estabelecido no Estatuto da Aposentação no âmbito do desempenho de funções por parte de aposentados da CGA;
6. Submissão ao estatuto remuneratório dos eleitos locais, por parte do Presidente da Câmara, consignado no art. 7º da Lei n.º 29/87, de 30/06;
7. Respeito pela matriz de competências constantes da Lei n.º 169/99, no que se refere à atribuição de subsídios;
8. Observância do disposto na al. c) do art. 5º do DL n.º 118/83, de 25/02, sobre ADSE e do ponto 7.6 do POCAL;
9. Não ultrapassagem da dotação orçamental relativa aos encargos de cobrança, podendo para tal utilizar-se a alteração orçamental;
10. Cumprimento das disposições legais sobre os procedimentos concursais para a realização de despesas públicas, quer no que respeita às aquisições de bens e serviços, quer no que concerne às empreitadas de obras públicas;



1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações prévias

O presente Relatório consubstancia os resultados da **auditoria financeira** realizada ao Município de Vila do Conde, doravante designado por MVC.

A acção encontra-se incluída no Programa de Fiscalização (PF) para 2004 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em Sessão do Plenário da 2.^a Secção, de 11/12/2003, tendo o trabalho de campo decorrido de 01 a 26 de Março de 2004.

1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A auditoria teve como **fundamento** a oportunidade de controlo¹ e a dimensão financeira do Município, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40º da Lei n.º 98/97, de 26/8, sendo o seu **âmbito** centrado no exercício de 2002 e em algumas áreas consideradas prioritárias, conforme Plano Global/Programa de Auditoria (PG/PA) (fls. 374 a 381 do Vol. II), não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional.

Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas as referidas áreas, não devendo as mesmas ser extrapoladas ao restante universo.

Atentas as características da auditoria e de acordo com o disposto no n.º 1 do art. 54.º da mesma Lei, constituíram **objectivos** da acção os seguintes:

- Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos, bem como da conformidade e consistência dos registos contabilísticos, nas seguintes áreas consideradas prioritárias:
 - Acumulação de funções;
 - Arrecadação de receitas;
 - Transferências;
 - Fornecimentos de bens e serviços;
 - Crédito municipal.

¹A entidade nunca tinha sido auditada pelo Tribunal de Contas.



Rina Cruz

- Análise e avaliação do Sistema de Controlo Interno;
- Análise das contas e das demonstrações financeiras no sentido de verificar se reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação financeira do município e se foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

1.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, a qual decorreu no período de 16 a 20/02 de 2004, em conformidade com o PG/PA, a que se refere a Informação n.º 07/04 – UAT VIII.1 –AL (fls. 374 a 381 do Vol. II), tendo por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município, designadamente os documentos de prestação de contas, o *dossier* permanente e artigos publicados na imprensa.

A fase de trabalho de campo iniciou-se em 01/03/04 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o Presidente da Câmara, um Assessor, o Director do DAGF, a Chefe de Repartição Financeira e a equipa de auditoria sob a coordenação dos Auditores Coordenador e Chefe, tendo em vista dar a conhecer, de forma genérica, os fundamentos, âmbito, objectivos e metodologias da auditoria.

Esta fase assentou no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços e na realização de várias reuniões com o pessoal dirigente, para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados.

De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, a metodologia de trabalho utilizada 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 dos documentos económico-financeiros do exercício de 2002, com a realização de testes substantivos às operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias.

O trabalho de campo terminou com uma reunião em que esteve presente o PC e a equipa de auditoria, tendo sido apresentadas genericamente as principais verificações e conclusões da auditoria.

1.4. Colaboração dos serviços

Realça-se a colaboração prestada pelos dirigentes e por todos os funcionários com quem a equipa de auditoria teve necessidade de contactar, no decorrer da acção.



1.5. Ajustamento global

O ajustamento da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Vila do Conde, referente ao exercício de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2002, é o seguinte:

Un: Euros

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSABILIDADE TOTAL
<i>Receita virtual liquidada</i>	621 997,25		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			56 137,04
	621 997,25		
<i>Receita Orçamental cobrada</i>		57 113 767,50	57 113 767,50
<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		3 678 678,70	3 678 678,70
<i>Saldo em 01/01/02.....</i>	198 508,94	2 089 446,69	2 287 955,63
TOTAIS	820 506,19	62 881 892,89	63 136 538,87
CRÉDITO			
<i>Receita anulada</i>	106 125,28		106 125,28
<i>Despesa Orçamental realizada</i>		57 652 071,14	57 652 071,14
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		3 649 469,41	3 649 469,41
SOMA.....	33 871,39	61 301 540,55	
<i>Receita virtual cobrada</i>	565 860,21		
SOMA.....	599 731,60		
<i>Saldo em 31/12/02.....</i>	148 520,70	1 580 352,34	1 728 873,04
TOTAIS	820 506,19	62 881 892,89	63 136 538,87

O juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2002 é desfavorável face à não implementação do POCAL.



1.6. Contraditório

No âmbito do exercício do direito de contraditório, consagrado nas normas previstas nos arts. 13º e 87º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2002 da CMVC foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Os responsáveis **exerceram o direito do contraditório** dentro do prazo e respectivas prorrogações, tendo as alegações sido apresentadas por dois grupos de eleitos locais, a saber:

1º. Presidente e Vereadores em regime de permanência:

- ♦ Mário Hermenegildo Moreira de Almeida
- ♦ Abel Manuel Barbosa Maia
- ♦ Maria Elisa de Carvalho Ferraz
- ♦ José Manuel Carvalho Barros Laranja
- ♦ António Maria da Silva Caetano

2º. Vereadores em regime de não permanência:

- ♦ José Manuel dos Santos Cruz
- ♦ José Miguel Dias Paiva e Costa
- ♦ Óscar Augusto Nogueira
- ♦ Ernesto Manuel da Costa Ramalho

Tais alegações foram aqui transcritas na íntegra ou sintetizadas no âmbito de cada item que lhe dizia respeito e, como tal, tidas em consideração na elaboração do presente **Relatório**.



Rina Cruz

2. O NOVO REGIME CONTABILÍSTICO

2.1. POCAL

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)², aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, na redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09 e pelo DL n.º 315/00, de 02/12, criou um novo sistema contabilístico cuja vigência teve início em 1 de Janeiro de 2002.

A introdução da nova contabilidade assenta num sistema de contas que integra de forma consistente uma **contabilidade orçamental**, uma **contabilidade patrimonial** e uma **contabilidade de custos**, que implica uma verdadeira mudança procedimental na administração financeira e contas públicas das Autarquias Locais, já preconizada no art. 6º da Lei n.º 42/98, de 06/08 (**Lei das Finanças Locais**), nos seguintes termos:

“O regime relativo à contabilidade das autarquias locais visa a sua uniformização, normalização e simplificação, de modo a constituir um instrumento de gestão económico-financeira, permitir o conhecimento completo do valor contabilístico do respectivo património, bem como a apreciação e julgamento do resultado anual da actividade autárquica.

Deste modo, pode dizer-se que o POCAL constitui um **instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais**, permitindo, nomeadamente:³

- a) O controlo financeiro e a disponibilização de informação para os órgãos autárquicos, concretamente o acompanhamento da execução orçamental;
- b) O estabelecimento de regras para a execução orçamental e modificação dos documentos previsionais, de modo a garantir o cumprimento integrado dos princípios orçamentais;
- c) Atender aos princípios contabilísticos definidos no Plano Oficial de Contabilidade Pública, retomando os princípios orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado;
- d) Maior consideração dos princípios da mais racional utilização das dotações aprovadas e da melhor gestão de tesouraria;
- e) A uniformização de critérios de previsão, com a definição de regras para a elaboração do orçamento;
- f) A disponibilização de informação sobre a situação patrimonial de cada autarquia local.

² Doravante as referências ao POCAL têm-se como feitas ao DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as sucessivas alterações mencionadas.

³ Vide preâmbulo do DL n.º 54-A/99, de 22/02.



Rina Cruz

Assim, estabelece-se pela primeira vez a possibilidade dos órgãos municipais tomarem decisões a partir de **documentos previsionais e de prestação de contas uniformes**, elaborados segundo métodos e procedimentos comuns, nomeadamente no que respeita à determinação do valor das tarifas e preços.

2.2. Imperatividade da sua aplicação

O art. 2º, n.º 1 do diploma que aprovou o POCAL determina que *“O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais é obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais e entidades equiparadas”*.

O art. 3º do mesmo diploma delimita o respectivo **objecto**, nos seguintes termos:

“A contabilidade das autarquias locais compreende as considerações técnicas, os princípios e regras contabilísticas, os critérios de valorimetria, os documentos previsionais, o plano de contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos.”

Por sua vez, o art. 11º do DL n.º 54-A/99, de 22/02, na sua redacção inicial, estipulava que *“Até 1 de Janeiro de 2000 deveriam ser elaborados e aprovados o inventário e respectiva avaliação, bem como o sistema de controlo interno; os documentos previsionais e, quando aplicável, o balanço inicial devem igualmente estar concluídos na data prevista no número anterior”*.

Por consequência, o art. 12º determinava a **revogação** *“... a partir do dia 1 de Janeiro de 2000, dos DL n.º 341/83 e 226/93, de 21 de Julho e de 22 de Junho, respectivamente, e o Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro”*.

Entretanto, a **Lei n.º 162/99, de 14/09**, procedeu à primeira alteração, por apreciação parlamentar, do DL n.º 54-A/99, de 22/02, da qual se destaca, dada a especial relevância para o caso vertente, a alteração dada à redacção dos arts. 5º, 10º e 12º.

De acordo com a nova redacção daqueles normativos legais, o apoio técnico a promover pelo Governo na execução das disposições do POCAL é desenvolvido pelos organismos da administração central, através do apoio técnico e jurídico às autarquias locais e da promoção de acções de formação e informação ao pessoal da administração local, necessárias para a implementação do POCAL (art. 5º).

Neste contexto, o art. 10º, relativo às fases de implementação, passou a ter a seguinte redacção:



Rina Cruz

1. Durante um **período transitório**, que durará até **1 de Janeiro de 2001**, as autarquias locais na elaboração das contas e documentos de gestão podem optar entre a aplicação do regime contabilístico anterior ou o aprovado pelo presente diploma.
2. Até à data referida no número anterior devem ser elaborados e aprovados o inventário e respectiva avaliação, bem como o balanço inicial, os documentos previsionais e o sistema de controlo interno.
3. As autarquias locais que optem por aplicar desde já o POCAL devem previamente elaborar e aprovar os documentos referidos no número anterior.
4. A elaboração das contas das autarquias locais segundo o plano aprovado pelo presente diploma é **obrigatória a partir do exercício relativo ao ano de 2001**, com exceção do plano plurianual de investimentos, cuja apreciação e aprovação só é obrigatória a partir de **1 de Janeiro de 2002**.

Assim, o art. 12º diferiu a **revogação** dos DL n.ºs 341/83 e 226/93, de 21/07 e de 22/06, respectivamente, e o Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, **para o dia 1 de Janeiro de 2001**.

Porém, o **DL n.º 315/00, de 2/12**, alterou de novo as fases de implementação do POCAL, entendendo-se “(...) **dever prorrogar a data de imperativa entrada em vigor do POCAL para 1 de Janeiro de 2002**”, passando o art. 10º a ter a seguinte redacção:

1. Durante um **período transitório**, que durará até **1 de Janeiro de 2002**, as autarquias locais podem optar entre a aplicação do regime contabilístico anterior ou o aprovado pelo presente diploma na elaboração das contas e documentos de gestão.
2. Até à data referida no número anterior devem ser elaborados e aprovados o inventário e respectiva avaliação, bem como o balanço inicial, os documentos previsionais e o sistema de controlo interno.
3. As autarquias locais que deliberem aplicar desde já o POCAL devem previamente elaborar e aprovar os documentos referidos no número anterior, podendo, durante o período transitório, optar pela elaboração do plano de actividades referido no DL n.º 341/83, de 21 de Julho, ou do plano plurianual de investimentos previsto no POCAL.
4. A elaboração das contas das autarquias locais segundo o Plano aprovado pelo presente diploma é **obrigatória a partir do exercício relativo ao ano de 2002**.

Consequentemente, o art. 12º dispõe que “Sem prejuízo do disposto no art. 10º, são **revogados, a partir do dia 1 de Janeiro de 2002**, os DL n.º 341/83 e 226/93, de 21 de Julho e de 22 de Junho, respectivamente, e o Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro”.



Rina Cruz

Em cumprimento do disposto nos comandos legais acima referenciados, o Despacho n.º 4 839/SEALOT/99, de 22/02, publicado no DR n.º 57, II Série, de 07/03, aditado pelo Despacho n.º 19 942/SEALOT/99, de 28/09, publicado no DR n.º 245, II Série, de 20/10, determinou a constituição de dois subgrupos de trabalho, um para a formação e outro para o apoio técnico, **ainda em funcionamento no ano de 2002**, tendo em vista promover as acções indispensáveis à aplicação do POCAL.

Acresce, ainda, que nos termos do disposto no art. 88º (*Aprovação especial dos instrumentos previsionais*) da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 05/01, “*A aprovação das opções do plano e da proposta de orçamento para o ano imediato ao da realização de eleições gerais tem lugar, em sessão ordinária ou extraordinária do órgão deliberativo que resultar do acto eleitoral, até ao final do mês de Abril do referido ano.*”

Ora, o ano de 2002 foi o ano imediato ao da realização de eleições autárquicas, ocorridas em Dezembro de 2001, pelo que o orçamento e plano para esse ano apenas vieram a ser aprovados na sessão de Abril, pelo órgão deliberativo que resultou daquele acto eleitoral.

Assim, em 2002, as autarquias locais tiveram a faculdade de executar o orçamento do ano anterior até ao fim do mês de Abril, isto é, até à aprovação dos documentos previsionais elaborados de harmonia com o POCAL, os quais deveriam integrar a execução orçamental levada a cabo desde 01/01/02 até 30/04/02.

2.3. Não implementação pela autarquia e suas implicações

O enquadramento jurídico-legal supra expandido permite-nos afirmar sem qualquer margem para dúvidas que **a aplicação do POCAL se tornou obrigatória para as autarquias locais no exercício relativo ao ano de 2002.**

Tal premissa permite-nos afirmar ainda que, relativamente ao exercício de 2002, as autarquias locais, para além da obrigatoriedade legal de elaboração e aprovação dos documentos previsionais, de harmonia com o POCAL, encontravam-se vinculadas ao cumprimento dos seguintes deveres legais:

- ☐ **prévia** elaboração do inventário e respectiva avaliação, do balanço inicial e do regulamento de controlo interno (pontos 2.8.1., 2.8.2. e 2.9.);
- ☐ **posterior** elaboração dos documentos de prestação de contas, a remeter ao Tribunal de Contas, de acordo com o POCAL (ponto 2.).



Rina Cruz

Não obstante a imperatividade de aplicação do novo regime contabilístico, o **Município de Vila do Conde não cumpriu tais comandos legais, relativamente ao exercício de 2002**, senão vejamos:

- ❑ **não elaborou** o inventário e respectiva avaliação, o balanço inicial e a norma de controlo interno;
- ❑ **não elaborou** os documentos previsionais de acordo com o POCAL;
- ❑ **não elaborou** os documentos de prestação de contas em conformidade com o POCAL, nem apresentou a documentação a que estava obrigado nos termos do n.º 1, ponto II das Instruções do TC constantes da Resolução n.º 4/2001-2ª Secção (Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL), tendo remetido ao Tribunal de Contas um relatório de contas que não obedece aos requisitos do POCAL, uma vez que o DL n.º 341/83, de 21/07, foi expressamente revogado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, em 01/01/02.

O mesmo é dizer que no exercício de 2002, o MVC aprovou os documentos de previsão e de prestação de contas de harmonia com o disposto no sistema de contabilidade orçamental consagrado no DL n.º 341/83, de 21/07 e no Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, **aplicando diplomas já revogados e, por consequência, inexistentes no ordenamento jurídico português**.

Termos em que se conclui pela **ilegalidade das deliberações dos órgãos executivo e deliberativo** que aprovaram os documentos previsionais e de prestação de contas do exercício de 2002, na medida em que **padecem do vício de violação de lei**, mais concretamente, dos preceitos legais do DL n.º 54-A/99, de 22/02, que aprovou o POCAL, na redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09 e pelo DL n.º 315/00, de 02/12.

2.4. Consequências no exercício de 2002

De tudo o que atrás se disse, retira-se que o MVC, no exercício de 2002, não observou o POCAL, quando este era de aplicação obrigatória, com **violação do disposto no DL n.º 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09 e do DL n.º 315/00, de 02/12 e, ainda, do disposto no art. 6º da Lei n.º 42/98, de 06/08**.



Rina Cruz

Acresce ainda que aplicou diplomas legais que já não vigoravam (DL n.º 341/83, de 21/07 e Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12) por revogação expressa de outra lei (DL n.º 54-A/99, de 22/02) e, por consequência, aplicou diplomas legais já **inexistentes no ordenamento jurídico português**.

A não adopção dos documentos de gestão legalmente definidos e, concomitantemente, a não adopção de um conjunto de procedimentos contabilísticos obrigatórios para o apuramento de custos, inviabilizou a existência de uma **contabilidade de custos** que, já no exercício de 2002, constituía um **instrumento obrigatório da gestão financeira autárquica**.

Por último, importa fazer uma referência especial ao **sistema de controlo interno**, enquanto instrumento privilegiado do controlo de gestão.

Qualquer organização, independentemente da sua dimensão, deve implementar um sistema de controlo interno tendente a otimizar o exercício da sua actividade operacional.

Ainda no âmbito do anterior sistema de contabilidade orçamental, enquanto o Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, impunha, além dos diversos procedimentos contabilísticos, várias medidas de controlo interno, que constituíam a base a partir da qual cada município devia elaborar a respectiva norma de controlo interno, o **sistema de controlo interno para que aponta o POCAL** (ponto 2.9.1.) **exige a aprovação de uma norma** que deve consagrar os seguintes objectivos:

- a) verificação do cumprimento dos planos e programas;
- b) verificação do cumprimento dos regulamentos e normas legais;
- c) avaliação da organização e métodos de trabalho;
- d) análise das condições de segurança de bens e valores;
- e) verificação dos controlos e adequação dos registos contabilísticos;
- f) análise da eficiência geral das operações.



Rina Cruz

Para além da definição dos métodos e procedimentos, a **norma de controlo interno** deve indicar os responsáveis pelas diferentes tarefas de controlo.

Sendo certo que a aplicação do POCAL só se torna possível com a prévia elaboração e aprovação, por parte de cada autarquia, dos documentos base (Inventário, Controlo interno, Documentos previsionais e Balanço Inicial), conclui-se que simultaneamente com a inventariação dos bens, a CMVC tinha a obrigação legal de elaborar a norma de controlo interno.

2.5. Imputação de responsabilidades

Nesta sede, importa ainda equacionar a matéria relativa à competência dos órgãos autárquicos, uma vez que o princípio da colegialidade, que se procura imprimir à gestão autárquica, está bem patente na previsão das normas legais que, na Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01, estabelece o regime de elaboração e aprovação de documentos de previsão e de prestação de contas.

Que assim é, demonstram-no, desde logo, o facto de a **proposta de orçamento** ser elaborada pelo **órgão executivo** e o **orçamento** ser aprovado pelo **órgão deliberativo** e, ainda, de os **documentos de prestação de contas** serem **elaborados e aprovados** pela **Câmara Municipal** e **apreciados e votados** pela **Assembleia Municipal** (cfr. art. 53º, n.º 2, als. b) e c) e art. 64º, n.º 2, als. c) e e) da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01).

Por sua vez, a **competência para a elaboração e aprovação da norma de controlo interno** é do **órgão executivo**, sobre o qual recai também o dever do respectivo “*acompanhamento e avaliação permanente*” (cfr. art. 64º, n.º 2, al. e) da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 05/01).

Neste contexto, dada a colegialidade dos órgãos que elaboram e aprovam os documentos em apreço e tendo em vista a imputação de responsabilidades, impõe-se que previamente seja tratada a questão relativa ao **direito à abstenção** nas “*deliberações dos órgãos colegiais*”, consagrado no art. 119º, n.º 3, da CRP.

Não obstante tal consagração constitucional, a verdade é que a consequência jurídica da abstenção é apenas a de que **o membro que se abstém não conta para efeitos de quórum**, pois atenta a solenidade que devem assumir as deliberações administrativas, bem como a colegialidade que se



Rina Cruz

procura obter com a busca de “... *confluência de diversas opções em matéria de interesse público, não será normal permitir a comodidade das abstenções que podem ser entendidas como renúncia ao exercício de poder*”⁴.

Acresce ainda que **apenas o membro que manifesta a sua discordância com a deliberação tomada pelos seus pares fica isento de responsabilidade que daquela resulte, nos termos do disposto no art. 28º do CPA**, que determina o seguinte:

“Os membros do órgão colegial podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem” e

“Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte”.

2.6. Conclusões

Em face do acima exposto, conclui-se que os **documentos previsionais e de prestação de contas**, relativos ao **exercício de 2002**, são **ilegais** em virtude de não obedecerem ao regime jurídico consagrado no DL n.º 54-A/99, de 22/02, que aprovou o **POCAL**, de **aplicação obrigatória a partir de 01/01/02**.

De resto, é evidente que a elaboração e aprovação de tais documentos violam “*as normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos (...)*”, “*as normas legais relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património*”, sendo, ainda, a sua remessa ao Tribunal de Contas, à luz de um regime jurídico já revogado, susceptível de configurar uma “*... apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação*” (Vd. arts. 65º e 66º da Lei n.º 98/97, de 26/08).

É o que se verifica com a não elaboração do Balanço e da Demonstração de Resultados, documentos obrigatórios em sede de POCAL e sem os quais não é possível conhecer e verificar a situação financeira e económica da autarquia.

⁴ Vide, neste sentido, Mário Esteves de Oliveira in “Código do Procedimento Administrativo”: “*O dever de votar nos órgãos colegiais não é mais do que o dever de exercer a competência que impende sobre os órgãos administrativos, que*



Rina Cruz

Por último, cabe salientar que os **responsáveis pela não aplicação do POCAL, no exercício de 2002**, foram os **membros do órgão executivo** que aprovaram a “**proposta de orçamento**”, **executaram as opções do plano e orçamento** e aprovaram a “**conta de gerência**” de 2002, nos moldes gizados pelo DL n.º 341/83, de 21/07 e pelo Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, bem sabendo que, **nos termos da lei em vigor** (DL n.º 54-A/99, de 22/02), se encontravam adstritos ao **dever de aprovar os documentos previsionais e de prestação de contas consagrados no POCAL**, bem como ao **dever de adoptar os documentos de aplicação obrigatória na execução das respectivas opções**.

A “proposta de orçamento” para 2002 foi aprovada em reunião do órgão executivo de 17/04/02, nos seguintes termos:

Votaram a favor:

Mário Hermenegildo Moreira de Almeida;

Abel Manuel Barbosa Maia;

Maria Elisa de Carvalho Ferraz;

José Manuel Carvalho Barros Laranja;

António Maria da Silva Caetano;

Abstiveram-se:

José Manuel dos Santos Cruz;

José Miguel Dias Paiva e Costa;

Óscar Augusto Nogueira;

Ernesto Manuel da Costa Ramalho.

A “conta de gerência” de 2002 foi aprovada por maioria em reunião do órgão executivo de 03/04/03, com os votos a favor dos seguintes membros:



Rina Cruz

Mário Hermenegildo Moreira de Almeida;
Abel Manuel Barbosa Maia;
Maria Elisa de Carvalho Ferraz;
José Manuel Carvalho Barros Laranja;
António Maria da Silva Caetano;

Votaram contra os quatro Vereadores em regime de não permanência (Vd. Vol. II, fls. 203 e 204).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência vieram alegar o seguinte:

“No ponto n.º 2 do Relatório, são imputadas responsabilidades aos membros do executivo municipal pela não implementação do POCAL — Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais — no ano de 2002 e pela não prestação de contas de 2002, nos termos previstos no POCAL.

Sendo cedo que se trata de tema eminentemente técnico da responsabilidade funcional dos serviços administrativos e financeiros municipais, entendemos concordar com a justificação apresentada pelo Director de Departamento de Administração Geral e Financeira, que se anexa; sendo de relevar que o próprio tomou iniciativas em Março de 2001 no sentido de implementar o POCAL, constatou-se que as mesmas se revelaram infrutíferas, e o próprio Director e a Chefe de Repartição Financeira comunicaram ao Sr. Presidente da Câmara em Novembro de 2001, que não existiam condições logísticas, técnicas e humanas, para iniciar a implementação do POCAL em 2002, sem olvidar o regime previsto no n.º 1 do art. 88.º da Lei n.º 169/99, de 18/9, tendo-se limitado o Sr. Presidente da Câmara a verificar a situação de impossibilidade objectiva de cumprimento do POCAL; Todavia, o Sr. Presidente da Câmara advertiu imediatamente os responsáveis administrativos que tal impossibilidade não poderia verificar-se no ano seguinte de 2003, como de facto não ocorreu, pelo que em 2002, foram tomadas as providências e procedimentos necessários para que o POCAL fosse cumprido nos termos legalmente exigidos.”

Por sua vez, os vereadores em regime de não permanência alegaram que:

“Do Relatório da Auditoria resulta, fundamentalmente, uma denúncia de incumprimento de questões formais, sendo a primeira relacionada com a não aplicação no ano de 2002 do novo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, e pelo DL n.º 315/00, de 2/12, tendo sido mantido naquele ano o regime previsto nos DL n.ºs. 341/83 e 226/93, respectivamente, de 21 de Julho e de 22 de Junho.

Trata-se, efectivamente, de aplicação à contabilidade de diplomas revogados pelo art. 12º do DL 54-A/99, de 22/02, donde resulta a ilegalidade de tal prática, na medida em que os diplomas em que se baseou a contabilidade de 2002 já não faziam parte da ordem jurídica, sendo, portanto, inaplicáveis.

No que concerne à responsabilidade pela ilegalidade praticada, entende-se que esta não caberá na mesma medida aos Vereadores em regime de permanência com pelouro distribuído e aos Vereadores em regime de não permanência.

Efectivamente, os Vereadores sem pelouro executivo atribuído encontram-se limitados na sua actuação, não conhecendo, muitas vezes, quais os dispositivos legais que estiveram na origem da elaboração dos documentos levados pelo Presidente



Rina Cruz

ou pelos Vereadores em regime de permanência às sessões da Câmara Municipal, nem tendo sequer o poder de determinar que os serviços executivos da Autarquia procedam desta ou daquela forma, designadamente quando os Vereadores são da oposição.

O próprio Relatório destaca que a “proposta de orçamento” para 2002 foi aprovada pelo executivo em reunião de 17 de Abril de 2002, da decisão sendo responsabilizados todos os elementos do executivo municipal, incluindo os Vereadores que se abstiveram, mas já no que respeita à “conta de gerência” esta foi aprovada, ao que se julga, pelo Presidente e pelos Vereadores em regime de permanência e com pelouros distribuídos, donde resulta que os próprios auditores entenderam que as responsabilidades relativamente à matéria em questão não cabiam por igual a todos os Vereadores.

Na verdade, o Presidente da Câmara decidiu distribuir por 4 dos Vereadores as competências relativas a diversas matérias, tendo atribuído ao Vereador Abel Manuel Barbosa Maia a responsabilidade da área de Administração e Finanças, cabendo, essencialmente, a este responder pela prática das ilegalidades cometidas naquelas matérias.

Caberá, assim, ao Presidente e aos Vereadores em regime de permanência com pelouros distribuídos apresentar junto do Tribunal de Contas a justificação para o procedimento administrativo havido relativamente à contabilidade do ano de 2002.”

Sobre o voto de abstenção, em particular, teceram as seguintes considerações:

- 1. O direito à abstenção decorre, claramente, da Constituição da República Portuguesa;*
- 2. Tal direito constitucional não pode ser mutilado por qualquer Lei, Decreto-Lei ou interpretação;*
- 3. Decorre do n.º 1 do artigo n.º 93.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro que “...os membros do órgão podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem...”*
- 4. O que não teve que ser feito nos casos constantes do relatório, tendo em conta que usei o meu direito de abstenção e, quanto a esta forma de votação, a lei nada manda fundamentar;*
- 5. Tem sido unânime o entendimento que, na Administração Local, é legítimo o voto de abstenção, sem que daí decorra qualquer responsabilidade para quem assim vota;*
- 6. Aliás, todos os dias observamos através da comunicação social, nas votações da Assembleia da República, sem que daí decorra qualquer vínculo negativo a assacar aos Srs. Deputados abstencionistas;*
- 7. No poder local, jamais o voto de abstenção foi entendido como renúncia ao exercício do poder;*
- 8. Acresce que o art. 23.º do CPA refere expressamente “...no silêncio da lei...”;*
- 9. Ora, não há silêncio da lei na Administração Local, uma vez que o art. 89.º da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, contempla, o voto de abstenção.*



Rina Cruz

As alegações em presença não tocam o **núcleo essencial** dos factos e respectiva análise jurídica, porquanto não apresentam causas justificativas ou de exclusão da ilegalidade, isto é, da violação das normas legais que imperativamente determinavam a aplicação do POCAL no exercício de 2002 e, bem assim, das normas que regem a imputação subjectiva dos actos que, por acção ou omissão, consubstanciam tais ilegalidades.

Com efeito, os responsáveis reconhecem a não aplicação do POCAL no exercício de 2002, em violação do estatuído na lei, pelo que se dá por provada a prática da ilegalidade que resulta, por um lado, do não cumprimento de um comando legal e, por outro, da aplicação de diplomas legais e regulamentares que se encontravam revogados e, por consequência, inexistentes no ordenamento jurídico português.

Acresce, ainda, que a argumentação apresentada para a não aplicação no POCAL no exercício em causa, qual seja, a “... *inexistência de condições logísticas, técnicas e humanas, para iniciar a implementação do POCAL em 2002*”, não é susceptível de acolhimento, na medida em que se traduz em factos que não podem constituir causa justificativa da violação de lei, antes fazendo recair sobre o órgão executivo o dever funcional de providenciar atempadamente pela existência de tais condições.

No que respeita ao voto de abstenção, não se pode concordar com as considerações feitas e acima transcritas, na medida em que não têm o mínimo de correspondência na letra e no espírito da lei. Dir-se-ia, pelo contrário, que são alheias ao regime legalmente estatuído, pelo que não alteram a análise feita no Relato de auditoria e a respectiva imputação subjectiva dos factos consubstanciadores das ilegalidades praticadas e aí tipificadas.

Termos em que se mantêm a análise jurídica e respectivas conclusões, atrás explanadas, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d) do n.º 1 do art. 65º e da al. a) do n.º 1 do art. 66º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Rina Cruz

3. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE (EXERCÍCIO DE 2002)

3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

Neste âmbito proceder-se-á à caracterização da estrutura orgânica existente no Município e dos seus recursos humanos, bem como da delegação e subdelegação de competências e distribuição dos pelouros.

3.1.1. Documentos enformadores

A autarquia possui um Regulamento da Estrutura e Organização dos Serviços Municipais (**inserto de fls. 507 a 525 do Vol. III**) cuja publicação foi efectuada em DR – II Série, de 3/12/92.

Este documento integra um conjunto de princípios e normas gerais através dos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, dele constando, igualmente, a definição da estrutura orgânica e, bem assim, o conjunto de atribuições e competências de cada um deles.

3.1.2. Estrutura orgânica

No que concerne à estrutura orgânica, a mesma encontra-se gizada no organograma constante **de fls. 512 a 514 do Vol. III**, comportando: 6 (seis) Departamentos dos quais três encontram-se providos das respectivas chefias; 20 (vinte) Divisões encontrando-se seis providas das respectivas chefias; 7 (sete) Repartições das quais três se encontram providas das respectivas chefias; 20 (vinte) Secções estando uma provida da respectiva chefia; 1 (um) Gabinete de Apoio à Presidência e 1 (um) Gabinete de Apoio à Vereação.

3.1.3. Quadro de pessoal

À data da realização da auditoria, o Município dispunha de **757** trabalhadores providos em lugares do quadro o que equivale a 54 % do total.

A estrutura do quadro de pessoal em vigor no exercício em apreciação, foi aprovada pela Assembleia Municipal em reunião de 28/12/01, sob proposta da Câmara Municipal de 17/12/01, tendo sido publicado no DR de 11/02/02 - II Série (**vd. documento inserto de fls. 526 a 532 do vol. III**) e prevê, para os anos de 2002 e 2004, 1409 lugares (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos do seguinte modo:

PESSOAL DO QUADRO

Relatório de Auditoria ao Município de Vila do Conde – Exercício de 2002



Rina Cruz

Grupo de pessoal	2002			2004		
	Lugares		%	Lugares		%
	Prev.	Provid.		Prev.	Provid.	
Dirigente e Chefia	35	14	40,00	35	14	40,00
Técnico Superior	117	49	41,88	117	57	48,72
Técnico	36	8	22,22	36	8	22,22
Informática	9	4	44,44	9	5	55,56
Técnico – Prof.	212	83	39,15	212	94	44,34
Apoio Educativo	45	0	0	45	0	0
Administrativo	119	61	51,26	119	59	49,58
Auxiliar	460	244	53,04	460	292	63,48
Operário	376	227	60,37	376	228	60,64
TOTAL	1.409	690	48,97	1.409	757	53,73

Nota: Listagem fornecida pela Divisão de Recursos Humanos

Da análise ao quadro de pessoal salienta-se o seguinte (com referência a 2002):

- No cômputo global encontrava-se preenchido a 49%;
- O pessoal dirigente e de chefia está provido em 40%;
- O pessoal auxiliar e operário representa 68% dos lugares providos;
- O pessoal Técnico Profissional, Informático e Administrativo representa 22% e o Técnico Superior apenas 7% desses lugares.

Do ponto de vista da sua qualificação, relativamente ao exercício a que se reporta a auditoria, regista-se que o pessoal provido apresenta um **índice de tecnicidade** de 20% e, por isso inferior ao perspectivado no quadro de pessoal em vigor (26%), como se pode verificar de seguida:

INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	2002	
	Quadro Legal	Providos
Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof	<u>117 36 212</u> 26%	<u>49 8 83</u> 20%
Efectivo Total	1409	690

3.1.4. Delegação e subdelegação de competências/Pelouros

No que concerne aos “Pelouros”, em 22/01/02, o Presidente da Câmara proferiu um Despacho, ao abrigo do art. 69º da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01, onde procedeu à seguinte distribuição de funções pelos vereadores em regime de permanência:



VEREADORES	FUNÇÕES
ABEL MANUEL BARBOSA MAIA	<ul style="list-style-type: none">✓ Administração e finanças✓ Planeamento urbanístico✓ Obras particulares✓ Desporto e movimento associativo
MARIA ELISA DE CARVALHO FERRAZ	<ul style="list-style-type: none">✓ Educação e cultura✓ Recursos humanos✓ Acção social✓ Terceira idade e deficiência
JOSÉ MANUEL C. DE BARROS LARANJA	<ul style="list-style-type: none">✓ Urbanismo e património✓ Ambiente✓ Aprovisionamento✓ Serviços gerais
ANTÓNIO MARIA DA SILVA CAETANO	<ul style="list-style-type: none">✓ Obras municipais✓ Intervenções urbanas✓ Protecção civil✓ Trânsito e estacionamento

De acordo com este despacho, as áreas de desenvolvimento concelhio, turismo, actividades económicas, água e saneamento, habitação social, segurança pública e juventude, são assumidas directamente pelo Presidente da Câmara.

Em matéria de delegação de competências, constatou-se que a Câmara Municipal, em reunião de 24/01/02, delegou no respectivo Presidente, entre outras, a competência para, no âmbito das “*Formas de apoio a freguesias, entidades e organismos que prosseguem fins de interesse público*”, e “... até ao limite legal de autorização de despesas (...) concretizar tal apoio em materiais, dinheiro ou serviços, visando uma resposta atempada às respectivas solicitações.”

Por sua vez, o Presidente da Câmara, através de despacho de 25/01/02, subdelegou tal competência nos Vereadores Abel M. Barbosa Maia, para atribuição de apoios ao “Ginásio Clube Vilacondense” e José Manuel Carvalho de Barros Laranja, para atribuição de apoios ao “Rio Ave Futebol Clube”.

Porém, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal, a **competência** da Câmara Municipal para deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes (cfr. art. 64º, n.º 4, al. a) da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01) bem como sobre o apoio ou participação a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural,



Rina Cruz

desportiva, recreativa ou outra (cfr. art. 64º, n.º 4, al. b) do mesmo diploma), **é indelegável**, nos termos e para os efeitos do art. 65º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18/09.

Por consequência, quer a deliberação do órgão executivo, na parte relativa à delegação das competências em apreço, quer o despacho do Presidente da Câmara, de subdelegação das mesmas competências, enfermam num vício que conduz à **nullidade**, na medida em que se traduzem na “... *renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos...*” (art. 29º do CPA).

Com efeito, a **irrenunciabilidade** e **inalienabilidade** pelo órgão administrativo, da competência que lhe está legalmente conferida, tanto da sua titularidade como do seu exercício (decorrentes do princípio da legalidade da competência) significa, antes de mais, que “... *os órgãos administrativos estão legalmente obrigados a exercer a sua competência e um poder que se exerce por cominação funcional da lei é sempre, salvo disposição em contrário, de exercício pessoal, insusceptível de delegação (...)*”⁵

De resto, embora a disposição do CPA que regula a presente matéria (art. 29º), não distinga a figura da *inalienabilidade* da competência da figura da sua *renúncia*, a verdade é que são distintas, pois “*Nesta o titular da competência abdica ou desiste de exercer os poderes que a lei lhe confere e naquela, ele transfere ou transmite para outrem a titularidade ou o exercício de parte ou da titularidade dos seus poderes*”.⁶

Apesar de a *delegação de poderes* aparecer na lei reportada à renúncia, a verdade é que se trata de uma *alienação* do exercício de poderes próprios mas, sendo certo que fica sujeita às mesmas proibições e regras da renúncia, conclui-se, de igual modo, que as delegações de poderes em presença são **nulas e de nenhum efeito**.

No exercício do direito de contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência apresentaram as seguintes alegações:

“Refere o Relatório que a Câmara Municipal, em 24/01/02, delegou no respectivo Presidente, entre outras, a competência para, no âmbito das “Formas de apoio a Freguesias, entidades e organismos que prosseguem fins de interesse público”, e, “... até ao limite legal de autorização de despesas(...) concretizar tal apoio em materiais, dinheiro ou serviços, visando uma resposta atempada às respectivas solicitações”, o que se confirma.

Mais refere que o Presidente da Câmara, através de despacho de 25/01/2002, subdelegou tal competência nos Vereadores Abel Manuel Barbosa Maia, para atribuição de apoios ao “Ginásio Clube Vilacondense” e José Manuel Carvalho de Barros Laranja, para atribuição de apoios ao “Rio Ave Futebol Clube...”, o que se confirma.

⁵ Vide Mário Esteves de Oliveira in “Código do Procedimento Administrativo”.

⁶ *Idem* nota anterior.



Rina Cruz

Refere-se também no Relatório que a competência para deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, bem como sobre o apoio ou participação a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (art. 64º, n.º 4, al. a) e b) da Lei n.º 169/99 de 18/9) é uma competência própria da Câmara Municipal, mas indelegável nos termos do art. 65º, n.º 1 da Lei n.º 169/99 de 18/9, de acordo com este entendimento, refere o relatório, que a deliberação do órgão executivo municipal de 24/01/02 relativo a delegação de competência, e o despacho do Sr. Presidente da Câmara de 25/01/02 de subdelegação dessas competências delegadas, são nulos, na medida em que se traduzem na “ ... renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos...” (Art. 29/CPA).

Ora, salvo o devido respeito por tal entendimento, entendemos discordar inequivocamente de tal conclusão.

Pese embora o regime previsto no Art. 29/CPA, entendemos que as normas em causa não são aplicáveis ao acto de delegação ou subdelegação de competências legalmente impossíveis por falta de norma habilitante.

Na verdade, através do acto de delegação ou subdelegação de competência, o delegante não aliena nem renuncia à titularidade ou ao exercício da competência que lhe é própria. Nos termos do Art. 39/CPA, n.º 2, o órgão delegante ou subdelegante tem o poder de avocar, bem como o poder de revogar os actos praticados pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação”; ora, interpretando esta norma, terá de concluir-se que o acto de delegação ou subdelegação de competências não se traduz para o órgão delegante em qualquer renúncia ou alienação da sua competência própria.

E mais entendemos que qualquer renúncia ou alienação da competência própria por um órgão administrativo deve ser expressa e clara nesse sentido, nos casos legalmente admissíveis, o que não se verificou nas situações em apreciação.

Por isso entendemos que, por falta de norma habilitante, os actos de delegação e subdelegação de competências, sendo inválidos, serão meramente anuláveis nos termos do art. 135/CPA, por falta de fundamentação legal, pelo que ultrapassado o prazo de impugnação judicial desses actos, os mesmos não são susceptíveis de serem sancionados ou anulados.

Todavia, entendemos esclarecer que, analisada a delegação de competências em causa, aprovada pelo executivo municipal em 24/01/2002, a Câmara Municipal aprovou a “concessão de apoios financeiros anuais às entidades e organismos legalmente existentes e que prosseguem fins de interesse público”, em termos gerais e abstractos, ou seja, não delegou quaisquer competência para autorização de concessão de apoios financeiros, concedendo ao Sr. Presidente os poderes para escolher as formas de materializar tais apoios, em numerário, materiais ou serviços.

Pelo exposto, entendemos não ter sido violada a impossibilidade legal de delegação de poderes, pelo que os despachos posteriores do Sr. Presidente e do Sr. Vice-Presidente, foram proferidos em cumprimento da deliberação do executivo municipal no sentido de escolher e materializar as formas de apoio referidas, procurando uma actuação e procedimento desburocratizado, célere e eficaz.

Por seu lado, os Vereadores em regime de não permanência alegaram:

Relativamente à delegação de competências, que eram indelegáveis, tem de reconhecer-se, igualmente e sempre a responsabilidade do Presidente da Câmara e Vereadores em permanência, pois era a estes que caberia a elaboração destes documentos, sendo certo que estes são muitas das vezes elaborados pelo Presidente e pelos Vereadores dos respectivos pelouros, limitando-se os restantes membros do executivo municipal a votar no sentido que entendem ser de maior interesse para a Autarquia, não tendo possibilidade de apreciar da base legal em que foram redigidas as propostas apresentadas.



Rina Cruz

E se é certo que tal desconhecimento os não iliba de responsabilidades, estas serão, naturalmente menores do que as daqueles que estiveram na origem da sua elaboração.

Em face das alegações que antecedem, importa começar por salientar que os responsáveis autárquicos confirmam os factos relatados, mais especificamente, a delegação de competências que, indubitavelmente, são indelegáveis, face ao estatuído na Lei n.º 169/99, de 18/09.

No que concerne à afirmação de que *“Pese embora o regime previsto no art. 29/CPA, entendemos que as normas em causa não são aplicáveis ao acto de delegação ou subdelegação de competências legalmente impossíveis por falta de norma habilitante”*, não se vislumbra a natureza ou necessidade de tal norma habilitante, uma vez que a definição do *“Âmbito de aplicação”* do CPA não deixa margem para dúvidas quanto à sua aplicação a todos os órgãos da Administração Pública, no desempenho da actividade administrativa de gestão pública (cfr. art. 2º do CPA).

Quanto à alegação segundo a qual *“através do acto de delegação ou subdelegação de competência, o delegante não aliena nem renuncia à titularidade ou ao exercício da competência que lhe é própria”*, estamos absolutamente de acordo, excepto quando se trata, como é o caso vertente, de competência cuja **delegação é expressamente vedada por lei** (arts. 64º, n.º 4, als. a) e b) e 65º, n.º 1 da Lei n.º 169/99 de 18/9).

De resto, o **princípio da legalidade da competência**, consagrado no art. 29º do CPA, determina, de forma expressa, que *“A competência é definida por lei ou regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição”*.

Por conseguinte, nos casos em que a lei expressamente afasta a faculdade de delegação de determinadas competências, forçoso se torna concluir que **a prática de um acto de delegação das mesmas, em violação do disposto na lei, consubstancia uma alienação ou renúncia das competências que a lei exclusivamente lhe confere.**

No que se refere à alegação segundo a qual *“os actos de delegação e subdelegação de competências, sendo inválidos, serão meramente anuláveis nos termos do art. 135/CPA, por falta de fundamentação legal”*, sublinhe-se, em primeiro lugar, que não obstante contrariarem a análise jurídica feita no Relato de auditoria, **os responsáveis admitem a invalidade das delegações de competências em apreço**, por falta de fundamentação legal.



Em segundo lugar, recorde-se que nos termos daquele normativo legal (art. 135/CPA), “São anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”.

Ora, sendo certo que o art. 29º, n.º 2, do CPA determina que “É nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins”, não restam dúvidas quanto ao facto de tais delegações de competências se encontram feridas de nulidade, por expressa cominação legal.

Finalmente e no que se refere à alegação de que “... os despachos posteriores do Presidente e do Vice-Presidente, foram proferidos em cumprimento da deliberação do executivo municipal no sentido de escolher e materializar as formas de apoio referidas, procurando uma actuação e procedimento desburocratizado, célere e eficaz”, resta-nos reafirmar que é a própria deliberação do órgão executivo que se encontra ferida de nulidade, em virtude de renunciar ao exercício da competência que lhe é conferida por lei e insusceptível de delegação, acarretando a nulidade dos despachos subsequentes.

As consequências desta situação serão apreciadas em pontos específicos deste Relatório tratados mais à frente.

3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)

3.2.1. Caracterização

3.2.1.1. APRECIACÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

Como já desenvolvido no ponto 2 deste Relatório, no exercício em apreciação (2002) o SCI da autarquia devia assentar no POCAL o que já se constatou não ter acontecido.

A autarquia deveria também dispor de uma Norma de Controlo Interno devidamente aprovada, tal como resulta da conjugação do art. 10º, n.º 2 do citado DL n.º 54-A/99, com o ponto 2.9.3. do POCAL, o que só veio a ocorrer em 27/11/03, com data de entrada em vigor em 01/01/04.



Da análise que se efectuou aos diversos artigos que integram o RSCI resultam as seguintes situações, as quais merecem especial destaque:

a) Numerário existente em caixa

O **n.º 1 do art. 10º** estipula que a importância em numerário existente em caixa, na tesouraria municipal, não deve ultrapassar o valor definido pelo órgão executivo do município para cada ano económico. Constatou-se, todavia, que o executivo municipal só em 11/03/04, já no decurso da auditoria, estipulou aquele montante.

b) Entrega dos montantes cobrados fora da tesouraria

O **n.º 14 do art. 14º** estipula que a entrega daqueles montantes seja feita diariamente, o que está de acordo com o ponto 2.9.10.1.4 do POCAL. No entanto, esta norma não está a ser cumprida, uma vez que dos postos de cobrança existentes, exteriores à tesouraria, nenhum faz entregas diárias dos montantes cobrados.

Verificou-se também que esta norma estipula que cada serviço emissor deverá elaborar um mapa resumo diário tendo por base as guias de receita emitidas e proceder ao seu envio para a Repartição Financeira, o que não está igualmente a ser feito.

c) Contas correntes com instituições bancárias

Esta norma, que corresponde ao **art.º 14.º, n.º 15**, prevê que as contas correntes sejam permanentemente actualizadas pela tesouraria, o que contraria os princípios da segregação de funções, e vai contra o disposto no ponto 2.9.10.1.5. do POCAL;

d) Cheques em trânsito

À data da realização da auditoria não estava a ser cumprido o **n.º 18 do art.º 14.º** uma vez que existiam cheques em trânsito que datam de **1996**.



Rina Cruz

e) Balanços à tesouraria

O art.º 14.º, n.º 21.º e 22.º não está a ser cumprido dado que o último balanço à tesouraria foi realizado em 02/01/02, verificando-se ainda que o termo lavrado da contagem dos montantes sob a responsabilidade do tesoureiro (vd. fls. 4 do Vol. VII) não foi assinado pelo presidente da câmara;

f) Fundos de Maneio

O art.º 27.º prevê, para efeitos de controlo dos fundos de maneio que o órgão executivo deve, no momento da sua constituição, aprovar as normas balizadoras do mesmo (ponto 2.9.10.1.11. do POCAL) situação que não foi cumprida uma vez que as mesmas ainda não existem. Sobre esta matéria é de notar no entanto, que o Director de Departamento de Administração Geral e Financeira informou que o correspondente regulamento, previsto no POCAL, está a ser elaborado (vd. informação a fls. 460 do Vol. III).

No âmbito do direito de contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência apresentaram as alegações que a seguir se transcrevem:

“A norma de Controlo Interno foi aprovada por deliberação do executivo municipal em reunião de 27/11/2003 e entrou em vigor em 1/1/2004.

Da sua análise e aplicabilidade, referidas no Relatório do Tribunal de Contas, entendemos informar:

a) tal como estipula o n.º 1 do art. 10.º, o executivo municipal fixou em 11/03/2004 o valor de numerário a existir em caixa na Tesouraria Municipal, que não deve ser ultrapassado.

b) Até Março de 2004, os montantes cobrados fora da Tesouraria, pelos postos exteriores de cobrança, nem todos eram diariamente entregues na Tesouraria, e os diversos postos exteriores de cobrança entregavam os montantes cobrados na Tesouraria, periodicamente ao longo do mesmo mês, por períodos que variavam, desde a entrega diária, semanal ou até mensal, conforme a natureza de cada posto exterior de cobrança e o movimento de cobrança realizado.

Todavia, desde o passado mês de Abril/2004, a situação foi rectificada, tendo a generalidade dos postos exteriores de cobrança passado a fazer a entrega diária dos montantes cobrados, conforme estipula o n.º 14 do artigo 14 da Norma de Controlo Interno, acompanhados dos respectivos mapas de controlo.

c) As contas correntes com instituições bancárias, sempre foram e são actualizadas pela Tesouraria, mas sujeitas a posterior conferência com reconciliação bancária feita mensalmente, pelos serviços de contabilidade, pelo que, o previsto no n.º 15 do art. 14.º da Norma de Controlo Interno irá ser objecto de correcção e precisão, no sentido de garantir formalmente o princípio da segregação de funções.

d) Efectivamente, constata-se que à data da auditoria existiam dois cheques em trânsito que datam de 1997, no valor de 85.300\$00 e de 33.778\$00 respectivamente; Todavia informa-se que a esta data, as respectivas importâncias foram



entregues nos cofres municipais em numerário, pelo que a situação está totalmente regularizada, não existindo quaisquer outros cheques em trânsito anteriores a 2004.

e) O Balanço à Tesouraria efectuado em 2/1/2002 foi assinado pelos funcionários e agentes que presenciaram o Balanço, pelo que só não foi assinado pelo Sr. Presidente da Câmara por não ter estado presente e por não se tratar de início de mandato ou de substituição de Tesoureiro. Todavia, desde Março/2004, são efectivamente feitos os balanços trimestrais ordinários à Tesouraria, assinados pelos presentes, conforme prevê o POCAL.

f) O executivo municipal aprovou o Regulamento dos Fundos de Maneio constituídos, em reunião de 25/3/2004.

Face às alegações anteriormente transcritas, conclui-se que a autarquia já diligenciou pela alteração e cumprimento dos procedimentos, no que se refere às alíneas a), b), d), e) e f), pelo que nada mais se acrescenta.

Quanto à matéria em análise na alínea c), regista-se o facto de que “o previsto no n.º 15 do art. 14.º da Norma de Controlo Interno irá ser objecto de correcção e precisão, no sentido de garantir formalmente o princípio de segregação de funções”, pelo que apenas se recomenda à autarquia que a correcção à Norma de Controlo Interna seja efectuada com a maior brevidade possível de molde a dar cumprimento ao ponto 2.9.10.1.5. do POCAL.



Rina Cruz

3.2.1.2. LEVANTAMENTO/ANÁLISE DO SCI

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

A - Segurança

A Tesouraria está instalada em local que reúne boas condições de segurança.

B – Norma de controlo interno/Regulamentos

Como já se deu nota no ponto anterior, em 27/11/03 foi aprovada a norma de controlo interno, sendo todavia de salientar que alguns dos seus preceitos não estão a ser observados.

Até à entrada em vigor da mencionada norma (01/01/04), verificou-se a inexistência de qualquer Regulamento Interno respeitante às operações de arrecadação de receitas e à realização das despesas, movimento de operações de tesouraria e regras de controlo contabilístico.

Observou-se ainda a existência de um Regulamento Interno dos Serviços do Município de Vila do Conde (RISMVC), (de fls. 515 a 525 do Vol. III), onde se apresenta a estrutura orgânica dos serviços municipais, se definem os objectivos e princípios gerais, bem como as atribuições comuns aos diversos serviços. A fls. 3 do Vol. VIII, são elencados outros regulamentos municipais específicos.

C – Manuseamento e guarda de valores

As normas atinentes à cobrança de receitas e a guarda temporária de valores pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria (Serviços Municipais de Abastecimento de Água, Piscinas Municipais, Turismo, Biblioteca Municipal, Café Concerto/Bar Biblioteca e Serviço de Aferição de Pesos e Medidas) encontram-se previstas na norma de controlo interno, contudo **não estão a ser executadas em conformidade**, desrespeitando, assim, o disposto no ponto 2.9.10.1.4. do POCAL.

Daqueles postos de cobrança há que fazer referência ao facto de só no decurso da auditoria, em 25/03/04, terem sido designados os seus responsáveis (ponto 2.9.5. a) do POCAL).

No que se reporta aos postos de cobrança das Piscinas Municipais e da Divisão de Água e Saneamento são de salientar os aspectos que seguidamente se apresentam:



Rina Cruz

C1. Piscinas Municipais

Os serviços administrativos das piscinas são assegurados por três funcionários, sendo um deles o responsável, tendo sido nomeado no decurso da auditoria. Entre outras incumbências, aquele responsável tem a seu cargo, designadamente, o registo e controlo das receitas (mapa diário de selos e de bilhetes de fls. 133 a 134 do Vol. III) e a elaboração de relatórios semanais da actividade da piscina.

A prestação de contas, junto da secção de taxas e licenças, que emite as guias de receita, apenas é efectuada quando termina uma folha de selos de acesso à piscina, o que ocorre, em geral, mensalmente, levando a que, por vezes, fiquem no cofre instalado naquelas instalações importâncias significativas.

Saliente-se que os bilhetes e os selos para os cartões de utente vendidos nas piscinas (cfr. de fls. 124 a 126 e fls. 135 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 mencionado responsável, a secção de taxas e licenças limita-se a emitir as correspondentes guias de receita, sem que seja efectuado qualquer tipo de controlo com os canhotos dos bilhetes vendidos os quais, por norma, são destruídos sem a elaboração de qualquer auto.

Estes procedimentos devem merecer atenção por parte dos responsáveis da autarquia, pelo que se recomenda que sejam implementados mecanismos de controlo, desde a requisição dos ditos bilhetes por um serviço que os registará, até à prestação de contas, de modo a verificar-se um acompanhamento efectivo, não se limitando só à emissão das guias de receitas. Igualmente se recomenda a elaboração de um auto, aquando da destruição dos canhotos.

C2. Divisão de Água e Saneamento

A cobrança dos consumos de água, processa-se da seguinte forma:

1. É realizada porta a porta por seis leitores-cobreadores e decorre de 1 a 25 de cada mês, da qual **são efectuados vários depósitos em conta própria, destinada exclusivamente a este serviço;**
2. Decorrido este período, é efectuada pelos leitores-cobreadores, nos três últimos dias úteis do mês, uma última cobrança nos serviços;



3. No último dia de cada mês, é realizado o fecho de contas, que consiste na conferência de toda a cobrança entregue a cada cobrador, com base no mapa intitulado “resumo da situação de cobrança dos recibos de água do mês...”. Ao total apurado no primeiro quadro, recibos pagos ao cobrador, é deduzido o valor dos depósitos efectuados no período, e a diferença origina uma última entrega que é efectuada por guia, sendo a verba em causa entregue, de imediato, à tesouraria.
4. Dos depósitos efectuados **na conta n.º 34470**, por cada cobrador, é passada no primeiro dia útil do mês seguinte, uma guia de receita pelas várias rubricas (água, aluguer de contador...), e do total das seis guias (total dos depósitos efectuados) **a contabilidade emite um cheque dessa conta, para transferência da verba respectiva para as contas da autarquia.**
5. Dos recibos não cobrados é feito um débito ao tesoureiro, cuja cobrança com juros é efectuada de 1 a 30 do mês seguinte, passando depois a cobrança coerciva por execução fiscal.

Do que se descreve é de salientar que a conta onde os leitores-cobreadores depositam a receita (conta n.º 21580034470 do BCP), em nome da autarquia, é **movimentada exclusivamente** pela Divisão de Água e Saneamento, sendo esta que detêm os seus extractos, efectua as reconciliações bancárias e tem a sua conta-corrente, decorrendo daí que a contabilidade não tem possibilidade de executar qualquer procedimento de controlo sobre a conta em questão. A contabilidade limita-se a guardar e emitir os cheques da aludida conta que vão ser utilizados na transferência dos montantes depositados para outras contas bancárias da autarquia (vd. ponto 4).

Para além do exposto, constatou-se que aquela **conta não consta do Resumo Diário de Tesouraria** tendo-se obtido esclarecimento, através de informação subscrita pelo Director de Departamento de Administração Geral e Financeira que “*A conta foi aberta de acordo com a proposta que se anexa.⁷ Porque destes valores, numerário ou documentos, o Tesoureiro não conhece, entendeu-se que não poderiam constar do resumo diário de tesouraria. Tal entendimento mantém-se.*”

Sem se pôr em causa os procedimentos implementados, nomeadamente no que diz respeito aos mecanismos de controlo, na medida em que estes assegurem que os valores recebidos não sejam objecto de utilização indevida ou de desvio, não pode deixar de se questionar que a mencionada conta deve ser registada, como quaisquer outras contas bancárias tituladas pela autarquia, no resumo diário

⁷ Vd. proposta de fls. 67 a fls. 68 do Vol. III.



de tesouraria (ponto 12.2.9. do POCAL) pois este documento deve reflectir os fluxos financeiros de entradas e saídas de valores da tesouraria, seja em disponibilidades seja em documentos, fornecendo informações relativas aos valores à guarda do tesoureiro, bem como os valores depositados nos bancos, de modo a conhecerem-se em cada momento, os saldos de cada conta bancária.

Neste contexto é de salientar que o saldo da referida conta era, em 31/12/02, de €156.086,50.

Esta situação não se encontra reflectida no ajustamento (vd. item 1.5.), porquanto não se conhecem os valores movimentados, cobranças e transferências mas tão só o seu saldo na data acima indicada. Reitera-se, por conseguinte, a recomendação de que aquela conta passe a integrar os registos contabilísticos da autarquia.

D – Procedimentos contabilísticos

No exercício a que respeita a auditoria, a autarquia tinha todos os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa informatizados.

No que diz respeito ao processamento da receita é de salientar que as respectivas guias, emitidas pelos serviços emissores, cuja impressão sai na tesouraria, apenas têm uma única via – que é entregue ao utente, facto que não está de acordo com o ponto 12.2.1. do POCAL.

No que se reporta ao processamento da despesa, encontraram-se algumas situações de cabimento, permitidas pelo sistema informático sem que houvesse dotação disponível na rubrica correspondente o que originou pagamentos sem dotação adequada como adiante se mencionará no ponto 3.3.3.4 deste relatório.

E – Segregação de funções

A organização dos serviços e a distribuição e execução das tarefas salvaguardam o princípio da segregação de funções, nomeadamente no que concerne à Contabilidade e à Tesouraria e o único reparo a fazer é que as contas-correntes com instituições de crédito encontram-se na tesouraria, sendo o tesoureiro o responsável pela sua actualização e controlo, o que contraria, tal como já foi referido, o ponto 2.9.10.1.5. do POCAL.



F – Operações de controlo

Os balanços à tesouraria **não são efectuados** de acordo com o instituído pelo POCAL, sendo certo que o último foi efectuado em 02/01/02, o que desrespeita o ponto 2.9.10.1.9. do POCAL.

É ainda de salientar que este termo de balanço apenas se limita a fazer referência ao apuramento dos montantes existentes em numerário e em documentos.

As reconciliações bancárias, sob a responsabilidade de um funcionário da Contabilidade, são efectuadas mensalmente. Os resumos diários de tesouraria não são assinados pelo Presidente da Câmara.

G – Autoridade e responsabilidade

A estrutura do município, no que concerne à definição de autoridade e responsabilidade, assenta num plano organizativo onde se definem os diversos níveis de autoridade e responsabilidade em relação a cada unidade orgânica.

H – Aprovisionamento/Armazém

Os vários tipos de bens de que a autarquia necessita para seu uso corrente estão armazenados em espaço apropriado, sob a responsabilidade da Secção de Aprovisionamento, sendo efectuado um controlo de existências – tanto à entrada como à saída, mediante requisição.

São efectuadas contagens físicas das existências com alguma regularidade.

I – Património municipal

No que respeita aos bens móveis, constatou-se que os mesmos se encontram inventariados em folhas de carga, não estando, no entanto, numerados nem identificados.

No que se reporta aos bens imóveis, quer pertencentes ao domínio público quer ao domínio privado, observou-se que foi efectuado um levantamento e feita a sua valorização.

Salienta-se ainda a existência de Regulamento de Inventário e Cadastro do Património do Município (de fls. 26 a 75 do Vol. VIII).

No que respeita a estas questões, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram o seguinte:



Rina Cruz

“Relativamente à inexistência de Regulamento Interno respeitante às operações de arrecadação de receitas e à realização de despesas, entendemos referir que a sua existência não é legalmente obrigatória, sendo aplicável a norma de controlo interno e o Regulamento Interno de Organização e Funcionamento dos Serviços Municipais.

Relativamente ao manuseamento e guarda de valores, entendemos informar:

a) Desde Abril/2004, os bilhetes e selos para utentes das piscinas são guardados na Tesouraria Municipal, depois são levantados pelo responsável pelas piscinas municipais mediante requisição escrita assinada, para efeitos de controlo, sendo as receitas provenientes da sua venda aos utentes entregues diariamente na Tesouraria mediante guia resumo de receita, sendo elaborado mapa mensal para verificação e controlo.

b) A conta bancária n.º 21580034470 aberta no BCP, em nome do Município, movimentada pela Divisão de Águas e Saneamento, não constava do resumo diário da Tesouraria, porque dos seus valores, em numerário ou documentos, o Tesoureiro não conhece.

Considerando o teor do descrito pelo Tribunal de Contas, a págs 27 e 28 do Relatório, entendemos aceitar a recomendação no sentido de a conta bancária referida constar do resumo diário da Tesouraria.

c) Relativamente à emissão de guias de receita pelos serviços emissores, cuja impressão informática sai na tesouraria, informamos que, desde Abril/2004, as guias em causa saem já em duplicado, sendo entregue o original ao utente e a cópia à contabilidade municipal para conferência.

d) Os Balanços à Tesouraria já são efectuados trimestralmente e os resumos diários de Tesouraria são também assinados pelo Presidente da Câmara.

e) Quanto ao Inventário de Bens Móveis, está em curso a sua etiquetagem e numeração.”

Em face das alegações apresentadas nas alíneas a), b), c), d) e e) que antecedem, constata-se que os responsáveis autárquicos admitiram os pontos fracos existentes no SCI e apontados no Relato de Auditoria, tendo já promovido a respectiva alteração.

3.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, cujos circuitos se descrevem a fls. 315 a 318 do Vol. VIII, e tendo em conta os aspectos descritos no ponto anterior, retira-se que o mesmo apresenta os seguintes pontos fortes e fracos:

Pontos Fortes:

- a)** São efectuadas reconciliações bancárias e contagens físicas das existências com regularidade;
- b)** Os procedimentos de processamento da receita e da despesa estão totalmente informatizados.



Pontos Fracos:

- c) Não é feita a entrega diária das receitas cobradas fora da tesouraria (ponto 2.9.10.1.4.do POCAL);
- d) Não são realizados Balanços à Tesouraria (idem 2.9.10.1.9. do POCAL);
- e) Os Resumos Diários de Tesouraria não são assinados pelo Presidente da Câmara ⁸;
- f) A actualização e controlo das contas-correntes com instituições de crédito é da responsabilidade do tesoureiro, violando-se assim o princípio da segregação de funções (idem 2.9.10.1.5);
- g) Não existência de regulamento de Fundo de Maneio (idem 2.9.10.1.11)
- h) Do Resumo Diário de Tesouraria não consta uma conta bancária titulada pela autarquia e movimentada exclusivamente pela Divisão de Água e Saneamento (idem 12.2.9.);

Face ao exposto, conclui-se que o sistema de controlo interno **não é fiável**, carecendo de alterações que ultrapassem os pontos fracos evidenciados.

A aprovação do regulamento interno, o seu acompanhamento e avaliação permanente e a implementação das medidas legais de controlo interno são da competência dos membros do executivo.

As situações atrás elencadas nas als. c), d), f), g) e h) são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

⁸ (Vd. modelo do RDT (SC-9) – ponto 12.2.9. do POCAL)



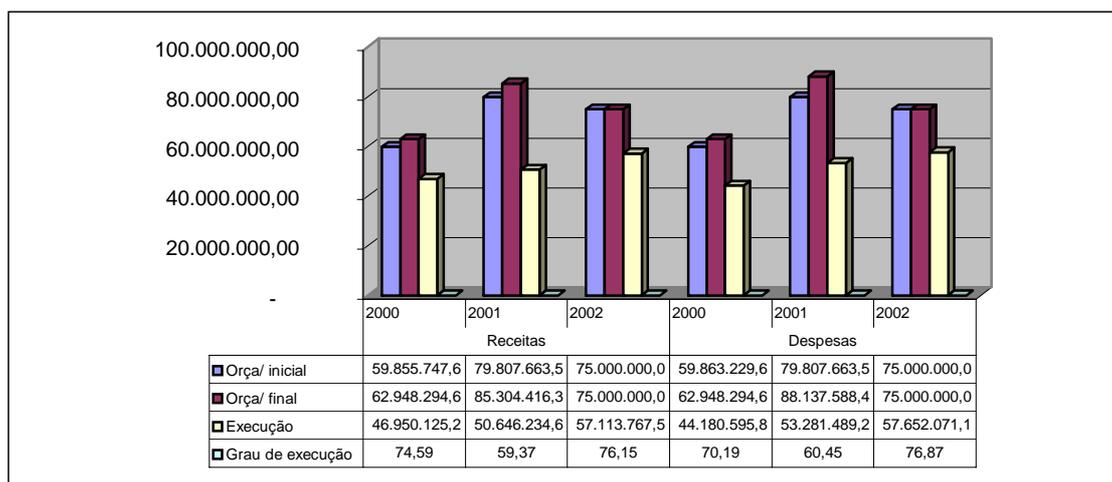
3.3. Exercício de 2002

3.3.1. Análise da execução orçamental

3.3.1.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental no triénio 2000/2002

A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos (incluindo as modificações orçamentais), “*Contas de Gerência*” e Relatórios de 2000, 2001 e 2002 apresentando-se seguidamente as conclusões relevantes.

Un: Euros



No triénio 2000/2002 a média de execução orçamental das receitas e das despesas do Município foi de, aproximadamente, 70% e 69,2%, respectivamente.

Em 2000 o Município arrecadou 74,59% das receitas previstas, e ao elaborar o orçamento para o ano seguinte calculou, face à execução orçamental desse ano, **que a receita cresceria 70%**, mas na realidade o que veio a ocorrer foi um crescimento de apenas 7,9% com uma taxa de execução de 59,37%.

Na elaboração do orçamento para o exercício de 2002 o executivo previu **que a receita cresceria cerca de 48,1%** face à execução de 2001. Contudo, a receita arrecadada teve um crescimento de 12,8%, com uma taxa de execução de 76,15%.

Em termos de evolução, a despesa seguiu a mesma trajectória que a receita com taxas de crescimento muito idênticas.

3.3.1.2. Análise da execução orçamental face aos objectivos previstos

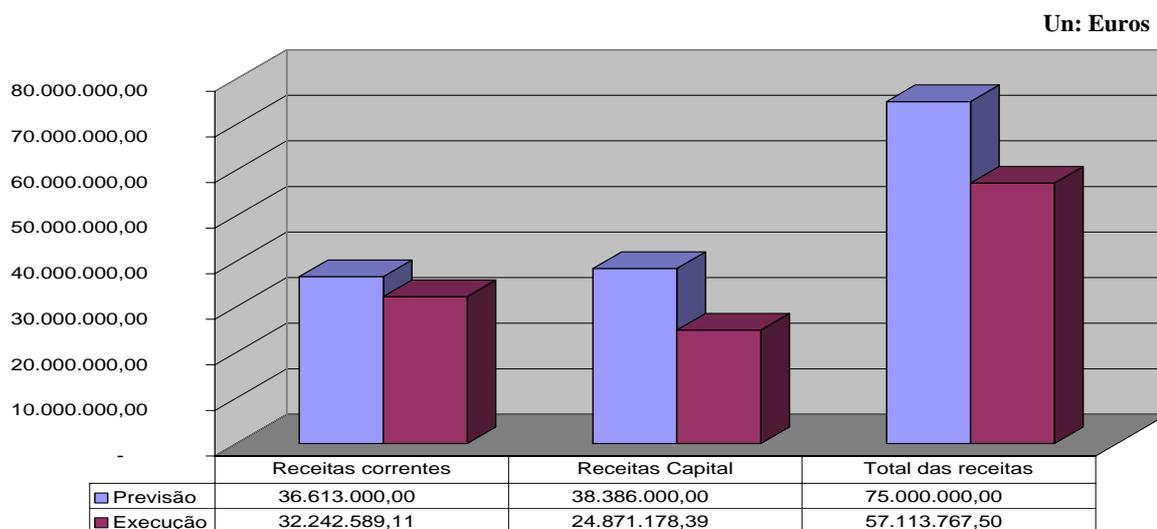


Neste ponto far-se-á uma abordagem à execução do orçamento da receita e da despesa do ano em análise (exercício de 2002).

3.3.1.2.1. Estrutura da receita no exercício de 2002

Para financiamento da sua actividade, o MVC em 2002, teve receitas que ascenderam a €57.113.767,50, contra a previsão de €75.000.000,00, o que representa uma taxa de execução orçamental de cerca de 76,15%, como se pode verificar no gráfico seguinte.

Do total dos resultados apurados na cobrança, €32.242.589,11 correspondem a receitas correntes e €24.871.178,39 a receitas de capital, o que representa, respectivamente, 56,45% e 43,55% das receitas totais.



A estrutura da receita permite verificar que as principais fontes de financiamento do Município são os Impostos Directos — €13.639.828,10, as Transferências Correntes — €6.347.968,87 e de Capital — €12.732.534,73 e os Empréstimos contraídos a médio e longo prazo — €11.998.858,45, representando 23,9%; 11,1%; 22,3%; 21% das receitas arrecadadas, respectivamente, e que, no total, representam cerca de 78,3% dessas mesmas receitas.



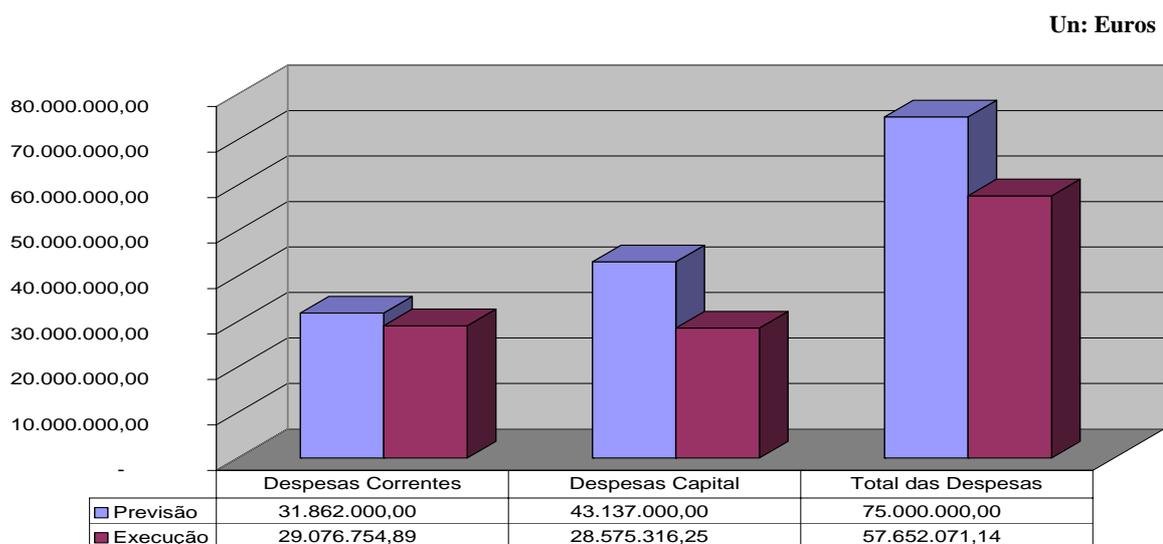
3.3.1.2.2. Estrutura da despesa no exercício de 2002

Relativamente à despesa, procedeu-se a idêntico estudo, pelo que se elaborou um quadro comparativo entre os valores orçamentados e pagos:

A despesa global no mesmo ano, atingiu o montante de €57.652.071,14, contra a previsão de €75.000.000,00, o que representa uma execução de 76,87%.

Do total dos pagamentos efectuados, €29.076.754,89 correspondem a despesa correntes e €28.575.316,25 a despesas de capital, e representam respectivamente, 50,44% e 49,57% na estrutura das despesas totais.

De salientar que, no exercício em análise, as despesas correntes pagas não ultrapassaram o montante das receitas correntes arrecadadas.



Na estrutura das despesas correntes, as rubricas referentes a “Pessoal” — €11.811.968,47 e “Aquisição de Serviços” — €9.706.686,58, foram as que tiveram maior expressão no ano em análise, representando cerca de 74% deste tipo de despesas e cerca de 37,33% da despesa total.

Quanto às despesas de capital, as rubricas de “Investimentos” (no montante de €26.120.713,57) são as mais significativas, representando no exercício em análise 91,4% do total daquelas despesas.

Na despesa total, as rubricas de “Pessoal” e de “Investimentos” são as mais significativas, representando no mesmo exercício 20,5% e 45,3% do total de despesa, respectivamente.



Rina Cruz

3.3.2. *Apreciação de documentos*

Tal como se referiu no ponto 2.4, o Município de Vila do Conde não apresentou a documentação a que estava obrigado nos termos do n.º 1, ponto II das Instruções do TC constantes da Resolução n.º 4/2001-2ª Secção (“Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL”).

Na fase de trabalho de campo foram solicitados diversos esclarecimentos tendo sido obtidas as justificações que se juntam ao processo.

Porém, cumpre referir que, de acordo com os documentos enumerados na parte A da Resolução n.º 1/92, Instruções n.º 1/92 – 2ª S. (“Instruções para organização e documentação das contas dos organismos e serviços com contabilidade autárquica”), o serviço não apresentou a relação dos funcionários em situação de acumulação de funções (Mod. 19/TC).

Dos modelos apresentados, embora de acordo com o anterior regime contabilístico, foram analisadas as situações que a seguir se relatam:

3.3.2.1. SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

Quanto ao Mod. 3/TC – “Conta de gerência”, verifica-se que a execução orçamental das receitas é de €57.113.767,50, inferior às despesas orçamentais realizadas que ascenderam a €57.652.071,14. O “saldo da gerência anterior” da conta de execução orçamental é de €201.433,86 e o saldo de encerramento é de (€336.869,78), podendo desta forma concluir-se que o saldo transitado da gerência anterior foi utilizado para efectuar pagamentos por conta do presente exercício.

Ora, para que essa verba pudesse ser utilizada deveria ter sido objecto de inscrição orçamental, através de uma revisão do orçamento, depois de devidamente aprovada a conta do exercício anterior, uma vez que aquele documento deve evidenciar todos os recursos que o Município prevê arrecadar para financiamento das despesas que pretende realizar, pontos 8.3.1.2., 8.3.1.3. e 8.3.1.4. todos do POCAL, e não foi este o procedimento adoptado.

Com efeito, no exercício em apreciação, o orçamento do MVC **não foi objecto de nenhuma revisão orçamental**, pelo que as receitas e despesas previstas no orçamento inicial não sofreram, em termos de montante global, qualquer alteração, verificando-se apenas transferências inter-rubricas resultantes das 10 (dez) alterações.



Rina Cruz

Solicitado esclarecimento aos serviços da autarquia, no sentido de se saber qual o procedimento adoptado para a inclusão do “Saldo da gerência anterior” no orçamento de 2002, estes informaram o seguinte:

“Transição de Saldo da Gerência de 2001 para 2002

O saldo da gerência de 2001 transitou para 2002, considerando-o como uma receita própria já arrecadada.

Não foi efectuada qualquer revisão orçamental em 2002, pois não se verificou ser necessário aumentar o valor do orçamento de 2002, face à realidade das receitas arrecadadas e das despesas previstas e efectuadas.

E o art. 32.º do DL n.º 341/83 de 21/7 dispõe que o “saldo inicial transitado da gerência anterior “pode” servir de contrapartida para revisões ao orçamento”, mas não dispõe imperativamente que a utilização do saldo inicial transitado da gerência anterior “carece” de revisão orçamental.

Esta foi a interpretação efectuada das normas legais”.

A explicação apresentada não justifica o procedimento seguido, acrescentando que, encerrado um exercício, para o serviço poder utilizar o respectivo saldo de encerramento deve inscrevê-lo no orçamento para o exercício seguinte, só assim se respeitando os princípios orçamentais de acordo com o ponto 8.3.1.2. do POCAL.

Também não se acolhe a explicação dada para não se proceder a qualquer revisão orçamental em 2002, na medida em que ficou comprovado pela presente auditoria que foram utilizadas verbas de operações de tesouraria para pagamento de despesas orçamentais.

Consideram-se responsáveis por esta situação os membros do órgão executivo a seguir indicados, na medida em que deram execução a um orçamento utilizando para o efeito o saldo de encerramento anterior sem que tenham aprovado qualquer revisão orçamental, a nosso ver obrigatória, mesmo no âmbito do DL n.º. 341/83, a saber:

- Mário Hermenegildo Moreira de Almeida;
- Abel Manuel Barbosa Maia;
- Maria Elisa de Carvalho Ferraz;
- José Manuel Carvalho de Barros Laranja;
- António Maria da Silva Caetano;
- José Manuel Santos Cruz;
- Ernesto Manuel Costa Ramalho;
- Óscar Augusto Nogueira;
- José Miguel Dias Paiva e Costa.



Rina Cruz

No âmbito do direito de contraditório, o Presidente e os Vereadores em regime de permanência vieram alegar o seguinte:

“Refere o Relatório (...) que o saldo da gerência de 2001, no valor de 201.433,86 euros, não poderia ser utilizado na Gerência de 2002 sem que o mesmo fosse objecto de inscrição orçamental através da revisão ao orçamento municipal.

Sem olvidar, que se trata de uma matéria eminentemente de natureza técnica, jurídica e financeira, sobre a qual não tenho qualquer domínio funcional, entendo informar, em consonância com os responsáveis do Departamento Administrativo e Financeiro e com os Consultores Jurídico-Financeiros da Câmara Municipal, o seguinte:

- ◆ *quer o POCAL (Ponto 8.3 — Modificações ao orçamento), quer o Dec-Lei n.º 341/83 de 21/7 (art. 32.º, n.º 2), dispõem que os saldos transitados de gerência anteriores “PODEM” servir de contrapartida a revisões orçamentais;*
 - ◆ *não existe qualquer norma jurídico-financeira em vigor que estipule, imperativamente, a necessidade de revisão orçamental para poder utilizar o saldo da gerência anterior, nem é conhecido qualquer acórdão jurídico vinculativo nesse sentido;*
 - ◆ *a necessidade de inscrição orçamental do saldo da gerência anterior para o mesmo poder ser utilizado, só se verificaria no caso de, com a sua utilização, a despesa total orçamental a realizar na gerência excedesse a receita global realizada na gerência;*
 - ◆ *a vingar a tese defendida por esse Tribunal, entendemos que por forma a evitar interpretações e procedimentos diferenciados, tal careceria de adequado tratamento legislativo ou de produção de Acórdão Jurídico vinculativo, com carácter geral imperativo.*
- Considero também que, sobre esta matéria, não entendo como posso ser responsabilizado por procedimentos sobre os quais não possuo quaisquer conhecimentos técnico-jurídicos ou domínio funcional, realçando-se ainda não existirem normas jurídicas claras e precisas sobre a matéria em causa, sem olvidar a possibilidade de interpretação diferenciadas.”*

Por seu lado, os Vereadores em regime de não permanência vieram alegar o seguinte:

“No que respeita à “transição do saldo de gerência de 2001 para o ano de 2002”, também aqui caberia ao Presidente e Vereadores em regime de permanência apresentar a correspondente proposta de revisão orçamental, visto que eram aqueles que conheciam a realidade.”

Perante o teor de tais alegações, importa começar por referir que de acordo com o disposto no n.º 1 do art. 3º da Lei n.º 42/98, de 6/08, - Princípios e regras orçamentais - *“Os orçamentos dos municípios (...) respeitam os princípios da anualidade, unidade e universalidade (...).”*

Quer isto dizer, no que importa ao caso vertente, que o saldo da gerência é de inscrição obrigatória no orçamento da gerência seguinte, sob pena de violação daqueles princípios orçamentais.



Rina Cruz

Com efeito, a sua não inscrição leva à coexistência de dois orçamentos relativos a anos distintos (2001 e 2002) que inelutavelmente violam os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade.

Dito de outro modo, a não inscrição orçamental do saldo da gerência leva-nos a concluir que as despesas da gerência de 2002 foram pagas com as receitas previstas e arrecadadas através dos orçamentos de 2001 e 2002.

Relativamente à interpretação dada ao art. 32.º, n.º 2 do DL n.º 341/83, de 21/07, que no capítulo dedicado às revisões e alterações orçamentais, determina a natureza das respectivas contrapartidas, importa salientar que esta norma tem a seguinte redacção:

“2 - As revisões orçamentais poderão ter como contrapartida, para além das referidas no número anterior:

a) Saldo em dinheiro apurado na conta de gerência do ano anterior;

b) (...);

c) (...).”

Ora, é evidente que a interpretação da presente norma não pode ser outra senão a de que as revisões orçamentais **só poderão ter como contrapartida** aquelas que se encontram aí taxativamente previstas.

De outro modo, e de acordo com aquela norma, sempre que se constate a existência de saldo em dinheiro apurado na conta de gerência do ano anterior, o mesmo será inscrito no orçamento da gerência seguinte **através de revisão orçamental**, na medida em dá lugar a um aumento global da receita.

Como tal e após o encerramento do exercício anterior, o serviço, ao apurar o saldo que iria transitar, tinha a obrigação legal de efectuar uma revisão do orçamento de 2002 tendo em vista a sua inscrição e utilização, em obediência aos princípios orçamentais acima referenciados.

Assim, conclui-se que as alegações produzidas não procedem, pelo que se mantém a análise jurídica acima expendida, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto no art. 65º, nº 1, al. b) da Lei nº 98/97, de 26/08.



Rina Cruz

3.3.2.2. SALDO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS

Relativamente ao saldo de encerramento de dotações orçamentais do exercício em apreço verifica-se o seguinte:

Un: Euros

Modelo apresentado pelo Serviço	Valor do saldo de encerramento ⁹
Mod. 3/TC	- 336.869,78
Mod. 5/TC	- 336.869,78
T2 de 30/12/2002	- 336.869,78

Depara-se assim com um saldo de encerramento negativo que na sua génese e de acordo com informação prestada pelo serviço, **a fls. 3 do Vol. IX** tem origem na seguinte situação:

“Saldo final de 2002 para a Gerência de 2003 da conta de execução orçamental negativo.

O saldo final da conta de execução orçamental de 2002 foi negativo, em virtude de terem sido utilizadas temporariamente verbas de operações de tesouraria para liquidação e pagamento de despesas inerentes a operações orçamentais, referentes à gerência de 2002.

Tal facto ficou a dever-se a momentâneas e significativas dificuldades de tesouraria, acrescidas com a necessidade de pagamento de despesas urgentes e obrigatórias, conforme os compromissos assumidos:

- 1) a necessidade de proceder a pagamento de obras executadas, medidas e facturadas, participadas pelo FEDER no âmbito da Operação Norte “ON”, enquadrada no III QCA, no valor de 205 615,75 euros, e cujas participações e empréstimos de Médio e Longo Prazo só foram recebidos em 2003, conforme fotocópias anexas;*
- 2) pagamento de encargos com aquisição de material de sinalização e trânsito, no total de 127.537,44 euros, participados pela Direcção Geral de Viação, no cumprimento dos compromissos assumidos, sendo parte da participação (19 139,60 euros) recebido só em 2003, conforme fotocópias anexas;*
- 3) pagamentos relevantes a de encargos da responsabilidade da Direcção Regional de Educação do Norte (DREN) em 2002, no montante de 247 564,96 €, valores que só foram recebidos em 2003. (sic)*

⁹ Nesta análise não foi considerada a importância de €156 086,50 referente à conta bancária omitida de acordo com o relatado no ponto 3.3.1.2. C2.



Rina Cruz

Estes desfasamentos temporais ficam a dever-se às diferentes datas-limite para o encerramento da execução orçamental das gerências anuais que se verifica entre a Administração Central e a Administração Local.

Importa ainda referir que a utilização de verbas de operações de tesouraria, devendo-se a motivos urgentes e em estado de necessidade, nunca prejudicou o pagamento oportuno dos valores devidos aos seus destinatários, como as cobranças destinadas a terceiros nas datas previstas, o reembolso a terceiros de cauções prestadas ou retidas em dinheiro, efectuando-se o pagamento de tais compromissos nas datas e prazos previstos, sem falta de adequado e oportuno procedimento oportuno.” (sic)

Da informação prestada pelos serviços da autarquia e de acordo com o que se retira do quadro infra, conclui-se que foram efectivamente utilizadas verbas de operações de tesouraria para pagamento de operações orçamentais, conforme decorre da análise do Resumo Diário de Tesouraria do dia 30/12/2002:

Unid: Euros

Operações Orçamentais	-336.869,78
Operações de Tesouraria	1.917.222,12
Total das disponibilidades	1.580.352,34

Este procedimento não se coaduna com a nota ao mapa de operações de tesouraria constante do ponto 7.6. do POCAL, na medida em que considera operações de tesouraria as cobranças que os serviços autárquicos realizam para terceiros.

Acresce referir que, no decurso do exercício em análise, esta situação foi encontrada em diversos Resumos Diários de Tesouraria conforme se constata nos documentos insertos de **fls. 24 e 25; 30 a 39; 42 a 151; 166 a 490 do Vol. XI**.

Consideram-se responsáveis por esta situação os membros do órgão executivo, uma vez que, nos termos do disposto no art. 64º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01, compete à câmara municipal “*executar as opções do plano e orçamento aprovados*”.

Concomitantemente, este procedimento configura violação do ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.



Rina Cruz

Relativamente a esta situação, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência apresentaram as seguintes alegações:

“Refere o Relatório (...), que o saldo final de operações orçamentais em 2002 é negativo, no valor de (- 336.869,78 euros), o que resulta do facto de se terem utilizado verbas de operações de tesouraria para pagamento de operações orçamentais.

Como a execução orçamental em 2002 decorreu nos termos do Dec-Lei n.º 341/83, de 21/7, as verbas das operações de tesouraria não eram apenas as verbas cobradas para terceiros, mas também as cauções prestadas por terceiros a favor da Câmara Municipal. E foi parte do valor destas cauções que foi utilizado para pagar despesas orçamentais em final de 2002, despesas obrigatórias, urgentes e inadiáveis, como constam a paginas 36 e 38 do Relatório.

É de realçar que essa utilização de verbas de operações de Tesouraria foi transitória em finais de 2002, por motivos de extrema necessidade, dada a escassez de tesouraria no saldo de operações orçamentais, uma vez que as receitas próprias orçamentais do Município no 2.º semestre sofreram uma diminuição significativa, nomeadamente com a queda abrupta da receita proveniente do Imposto Municipal de Sisa, pois face à perspectiva de diminuição das taxas do imposto municipal de sisa a vigorar a partir de 1/1/2003, o comércio imobiliário sofreu uma redução substancial.

Entendemos ainda esclarecer que o procedimento adoptado nunca prejudicou a libertação de cauções a terceiros sempre que a isso houve lugar, tendo-se procedido ao pagamento dessas cauções a terceiros, prestadas pelos mesmos, sempre em tempo oportuno.

Pelo exposto, entendemos concluir, que o procedimento adoptado, além de não ter prejudicado a devolução das cauções a terceiros titulares dessas cauções prestadas a favor do Município, como se traduziu na defesa do interesse público municipal, ao ter usado as verbas de operações de tesouraria em pagamentos de despesas com a oportunidade e tempestividade adequadas a fim de garantir as participações oriundas de fundos comunitários e de contratos programa celebrados com a Administração Central.

Como tal entendemos manter as justificações oportunamente apresentadas.

Saldo Final de 2002 para a Gerência de 2003 da conta de execução orçamental negativo

O saldo final da conta de execução orçamental de 2002 foi negativo, em virtude de terem sido utilizadas temporariamente verbas de operações de tesouraria para liquidação e pagamento de despesas inerentes a operações orçamentais, referentes à gerência de 2002.

Tal facto ficou a dever-se a momentâneas e significativas dificuldades de tesouraria, acrescidas com a necessidade de pagamento de despesas urgentes e obrigatórias, conforme os compromissos assumidos:

- 1) a necessidade de proceder a pagamento de obras executadas, medidas e facturadas, participadas pelo FEDER no âmbito da Operação Norte “ON”, enquadrada no III QCA, no valor de 205 615,75 euros, e cujas participações e empréstimos de médio e longo prazo só foram recebidos em 2003.*
- 2) Pagamento de encargos com aquisição de material de sinalização e trânsito, no total de 127.537,44 euros, participados pela Direcção-Geral de Viação, no cumprimento dos compromissos assumidos, sendo parte da participação (19 139,60 euros) recebido só em 2003.*
- 3) Pagamentos relevantes de encargos da responsabilidade da Direcção Regional de Educação do Norte (DREN) em 2002, no montante de 247 564,96 euros, valores que só foram recebidos em 2003.*



Rina Cruz

Estes desfasamentos temporais ficam a dever-se às diferentes datas limites para o encerramento da execução orçamental das gerências anuais que se verifica entre a Administração Central e a Administração Local.

Importa ainda referir que a utilização de verbas de operações de tesouraria, devendo-se a motivos urgentes e em estado de necessidade, nunca prejudicou o pagamento oportuno dos valores devidos aos seus destinatários, como as cobranças destinadas a terceiros nas datas previstas, o reembolso a terceiros de cauções prestadas ou retidas em dinheiro, efectuando-se o pagamento de tais compromissos nas datas e prazos previstos, sem falta de adequado e oportuno procedimento.

Em conclusão, entendemos que o procedimento adoptado visou primordialmente a defesa e prossecução do interesse público municipal sem pretender nem ter prejudicado os direitos ou património de terceiros.”

Sobre esta questão, os Vereadores em regime de não permanência alegaram que houve várias situações que desconheciam por não terem sido submetidas a ratificação ao órgão executivo, não lhes podendo por isso ser assacada qualquer responsabilidade. Afirmam o seguinte:

“E o mesmo se dirá em relação à questão da utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamento de operações orçamentais, conforme decorre do Resumo Diário de Tesouraria de 30 de Dezembro de 2002.”

Em face do exposto, mantêm-se as conclusões expendidas no Relato, sendo as situações descritas passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das als. b) e g) do n.º 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.

3.3.2.3. CONTA DE DOCUMENTOS

3.3.2.3.1. OS FACTOS

- a) Conforme estabelecido no ponto 2.6.2. do POCAL, a virtualização da receita é facultativa e está condicionada a deliberação expressa do órgão executivo: “... *as receitas são cobradas virtualmente se os respectivos documentos de cobrança forem debitados ao tesoureiro por deliberação do órgão executivo*”.

Apesar da existência de documentos debitados ao tesoureiro, constatou-se que até ao final da acção (26/03/04), o executivo camarário não deliberou no sentido da virtualização de qualquer tipo de receita tendo sido feita tal referência ao respectivo Presidente no decorrer do trabalho de campo.



Rina Cruz

- b) Do Termo de Balanço lavrado em 02/01/02, (fls. 4 do Vol. VII), consta o saldo de €242.446,16 de documentos de cobrança. Contudo, o saldo de abertura para o exercício de 2002, evidenciado no mapa mod. 3/TC da conta de gerência (fls. 24 do Vol. II), é de €198.508,94, registando-se por isso uma divergência de €43.937,22 nos valores apresentados para o mesmo momento.

Questionados os serviços do município sobre tal divergência estes, através do documento inserto de fls. 8 do Vol. VII, justificam a diferença nos seguintes termos:

“O balanço efectuado à tesouraria em 02 de Janeiro de 2002, pelas 18,00 inclui os movimentos desse dia.

Daí que, ao saldo em documentos transitados em 31.12.2001 (€198 508,94) foi acrescido do valor do débito desse dia (€50 611,63) e diminuído o valor cobrado em documentos (€6 674,41) o que dá um valor final de (€242 446,10). (€198 508,94 + 50 611,53 – 6 674,41 = 242 446,10)”

Tendo em atenção a explicação apresentada, nada mais há a acrescentar.

- c) No ano de 2002, **através dos despachos de 20/11 e 30/12, o PC declarou em falhas** os montantes em dívida ao município, decorrentes de liquidações relativas a taxas e tarifas respeitantes aos anos de 1995, 1996, 1997 e 1998, no montante de €72.254.

O fundamento apresentado para o procedimento descrito foi o que a seguir se transcreve:

“Notificados os consumidores para pagarem voluntariamente as dívidas, sob pena de suspensão de fornecimento de água; instaurados os competentes processos executivos fiscais, feitas as devidas citações; verifica-se não ser possível a sua cobrança, alguns por evidentes dificuldades económicas e não lhes sendo conhecidos bens suficientes para pagar as dívidas, outros por já não serem residentes nos fogos objecto de fornecimento de água e se desconhecer o seu paradeiro, outros ainda, por se desconhecer simplesmente o seu paradeiro.(...)”

- d) Relativamente às medidas tomadas com vista à arrecadação da receita virtual, após as diligências efectuadas pela Tesouraria, o Serviço de Execuções Fiscais em informação subscrita pelo seu responsável (vd. fls. 12 e 13 do Vol. VII), informou o seguinte:

“Após o débito à Tesouraria de virtualização de receitas; permanecem os documentos na Tesouraria Municipal durante 30 dias para pagamento com juros moratórios.

Terminados esses 30 dias, a Tesouraria extrai as certidões de dívida e remete-as junto com uma relação dos débitos ao Serviço de Execuções Fiscais para instaurar processo de execução fiscal para cobrança coerciva.

No caso dos recibos de liquidação de consumos de água não pagos, que incluem ainda a taxa de utilização de saneamento e tarifa de lixo (resíduos sólidos), é enviado um aviso de corte de

Relatório de Auditoria ao Município de Vila do Conde – Exercício de 2002



Rina Cruz

abastecimento de água aos utentes devedores, caso não procedam ao pagamento da dívida no prazo de 8 dias a contar da recepção do aviso, procedimento que se tem revelado de elevadíssima eficácia, ocorrendo o pagamento das dívidas antes da citação. Só após este procedimento e caso, apesar do corte efectivo não se proceda ao pagamento das dívidas, é que se procede à citação dos devedores, o que tem um âmbito residual.

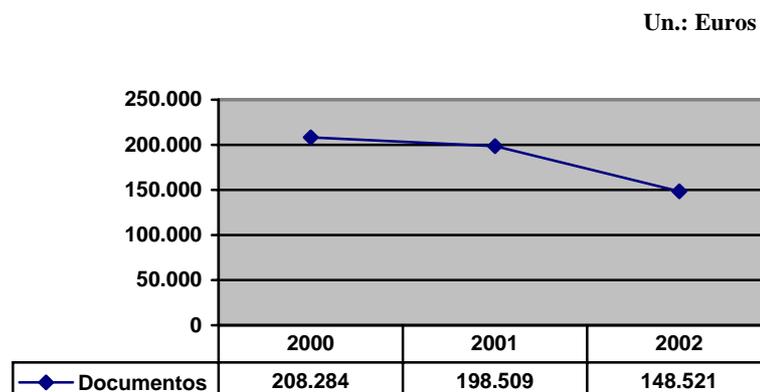
Nos restantes casos de cobrança coerciva de outras taxas, que é de pouco montante, procede-se à citação dos devedores para pagamento dentro dos prazos previstos no Código de Procedimento e Processo Tributário, ou para requerer o pagamento em prestações, ou para apresentar dação em pagamento, nos termos legais.

Nos casos em que o pagamento de taxas ou tarifas não ocorra, procura-se indagar o paradeiro e bens do devedor, para eventual penhora de bens de valor proporcional ao valor das dívidas.

Como em geral os valores em dívida são de pequeno montante, não se procede à penhora de bens imóveis ou móveis sujeitos a registo, e a eventual penhora de bens móveis implicaria uma autorização judicial para entrar na residência provada dos devedores, o que não se vislumbra como possível, pois estaríamos no caso de algumas centenas de casos, mensalmente.

Quando se conclui não se conhecer o paradeiro dos devedores citados, nem se conhecem bens dos devedores ou nem se afigura possível a penhora de bens no valor proporcional ao valor das dívidas, então procede-se à anulação de receita virtual por declaração em falhas, nos termos legais.”

- e) O gráfico seguinte representa a evolução dos montantes em dívida referentes a documentos debitados ao tesoureiro, no triénio 2000-2002.





Rina Cruz

Como se pode observar, a autarquia conseguiu diminuir ligeiramente em 2001 o saldo final dos documentos de cobrança, verificando-se, em 2002 um decréscimo bastante acentuado tendo para isso contribuído naquele ano as anulações efectuadas das receitas consideradas incobráveis, conforme alínea c) deste ponto.

3.3.2.3.2. O DIREITO

A Lei n.º 15/01, de 05/06, que aprovou o “Regime Geral das Infracções Tributárias”, determina no seu art. 272.º, sob a epígrafe “Declaração de falhas”, o seguinte:

Será **declarada em falhas** pelo **órgão** da execução fiscal a dívida exequenda quando, em face de auto de diligência, se verifique um dos seguintes casos:

- a) Demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários;
- b) Ser desconhecido o executado e não ser possível identificar o prédio, quando a dívida exequenda for de tributo sobre a propriedade imobiliária;
- c) Encontrar-se ausente em parte incerta o devedor do crédito penhorado e não ter o executado outros bens penhoráveis.

O art. 274.º do mesmo diploma, estipula ainda que “A *execução por dívida declarada em falhas prosseguirá, sem necessidade de nova citação e a todo o tempo, salvo prescrição, logo que haja conhecimento de que o executado, seus sucessores ou outros responsáveis possuem bens penhoráveis ou, no caso previsto na alínea b) do artigo 272.º, logo que se identifique o executado ou o prédio*”.

Por seu vez, a Lei n.º 42/98, de 06/08, que aprovou a LFL, estatui, no respectivo art. 30º, n.º 4, que **competem aos órgãos executivos a execução das dívidas de natureza fiscal**, aplicando-se, subsidiariamente, o Regime Geral das Infracções Tributárias e o Código de Processo Tributário.

Neste contexto, torna-se **evidente a competência do órgão executivo para declarar em falhas** as dívidas às autarquias locais, donde se conclui que o **Despacho** do Presidente da Câmara que declarou em falhas as dívidas aqui em análise (€72.254) se encontra ferido de **nulidade**, em virtude de configurar uma **alienação, por parte do órgão executivo, da competência própria e indelegável** – por falta de lei habilitante da delegação de tais competências – e uma usurpação de poder do parte do PC (art. 133º, n.º 2, al. a) do CPA).



Rina Cruz

No que concerne a este facto, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência afirmaram o seguinte:

“Refere o Relatório que no ano de 2002, através dos despachos de 20/11 e 30/12, o Presidente da Câmara declarou em Falhas dívidas ao Município no montante de 72.254,00 €, referentes a 1995, 1996, 1997 e 1998.

Mais refere o Relatório que competindo aos órgãos executivos a execução das medidas de natureza fiscal, nos termos do art. 30.º, n.º 4 da Lei n.º 42/98, de 6/8, que aprovou a Lei das Finanças Locais, concluindo ser igualmente da competência dos órgãos executivos municipais proceder à sua declaração em falhas, sempre que se verifique uma das situações previstas no art. 272º do DL n.º 433/99, de 27/10 (Código do Procedimento e Processo Tributário). Mais comina os dois despachos do Sr. Presidente da Câmara, de Declaração em Falhas, como nulos, porque viciados de usurpação de poder, em conformidade com o previsto no art. 133.º, n.º 2, alínea a)/CPA.

Sem questionar a eventual inconstitucionalidade da norma (art. 30.º, n.º 4 da Lei n.º 42/98 de 6/8) que confere à Administração Autárquica a competência para cobrar coercivamente dívidas às Autarquias, exercendo funções jurisdicionais, entendemos que a valer a tese do Tribunal de Contas expressa no Relatório, de que os despachos do Sr. Presidente estão viciados de usurpação de poder e como tal cominados com nulidade, então também as declarações em falhas a ser deliberadas pelo executivo municipal, estariam viciadas de usurpação de poder e como tal cominadas com nulidade.

Efectivamente discordamos em absoluto das conclusões jurídicas, ínsitas na página 41 do Relatório.

Refere o Relatório que a competência da Câmara Municipal, quer para cobrar coercivamente as dívidas ao Município, quer para deliberar sobre declarações em falhas dessas dívidas ou parte delas, é indelegável.

Na verdade, a Lei das Finanças Locais, Lei n.º 42/98 de 6/8, no seu art. 30.º, ou noutro qualquer artigo, não prevê, nem a possibilidade de delegação da competência prevista no art. 30.º, n.º 4, nem a impossibilidade de delegação dessa competência, no Presidente da Câmara.

Convém todavia referir que o DL n.º 433/99 de 26/10 que aprovou o Código de Procedimento e Processo Tributário, estipula no seu art. 7.º, que a competência para esses actos e procedimentos é do Presidente da Câmara Municipal.

E quanto à norma habilitante para a delegação de competências, entendemos relevar o previsto no n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 169/99 de 18/9, conjugado com a alínea d) do n.º 7 do art. 64.º da mesma Lei, permite uma delegação ampla de competências legalmente conferidas à Câmara Municipal em diplomas legais avulsos, não previstas no art. 64.º da Lei n.º 169/99 de 18/9, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do Município, ou seja, fora das competências fixadas no art. 64.º da Lei n.º 169/99 de 18/9 consideradas indelegáveis ao abrigo do art. 65.º, n.º 1 da mesma Lei, ao abrigo do previsto na alínea d) do n.º 7 do art. 64.º conjugado com o previsto no art. 65.º, n.º 1 da mesma Lei, todas as outras competências conferidas à Câmara Municipal em diplomas legais avulsos, são delegáveis.

E foi ao abrigo da delegação de competências deliberada pela Câmara Municipal em 24/01/2002 pelo qual foram delegadas no Sr. Presidente da Câmara, entre outras, a competência para declarar em falhas de dívidas exequendas consideradas incobráveis em sede de processos de execução fiscal”, pelo que entendemos serem plenamente válidos e eficazes os despachos em causa do Sr. Presidente da Câmara.



Rina Cruz

E discordamos do Tribunal de Contas ao referido no Relatório, invocando o vício de usurpação de poder para os despachos do Sr. Presidente da Câmara, de declarações em falhas, porque entendemos não ter sido violado o princípio da separação de poderes, uma vez que, quer o Sr. Presidente da Câmara, quer o executivo municipal são órgãos da mesma pessoa colectiva de direito público: o Município.

E segundo a doutrina (vd. Prof. Dr. Freitas do Amaral, in “Curso de Direito Administrativo, volume II, pág. 385), “a usurpação de poder é o vício que consiste na prática por um órgão administrativo de um acto incluído nas atribuições do poder legislativo, do poder moderador (político), ou do poder judicial”, ou seja, que viole o princípio da separação de poderes.

Ora, no caso em apreciação, tal não se verificou.

E mesmo que a delegação de competência não fosse válida ou eficaz, os despachos do Sr. Presidente da Câmara de declaração em falhas de 20/11 e 30/12 de 2002, estariam viciados de incompetência relativa, cominados com mera anulabilidade (art. 135/CPA). (Vd: Prof. Dr. Freitas do Amaral, in Curso de Direito Administrativo, Vo. II, pág. 387 e 420).

Porém, independentemente das nossas posições jurídicas e das teses defendidas pelo Tribunal de Contas no Relatório, de que discordamos em absoluto, os despachos do Sr. Presidente, de 20/11 e 30/12 de 2002, que aprovaram as declarações em falhas, foi objecto de RATIFICAÇÃO pelo executivo em reunião de 30/9/2004.”

Por seu lado, os Vereadores em regime de não permanência alegaram o seguinte:

“O despacho do Presidente da Câmara de declarar em falhas dívidas incobráveis não terá sido dado a conhecer aos Vereadores em regime de não permanência — pois não foi aquele que se arrogou a competência para tal? — logo, desconheciam estes a existência do despacho ilegal, que o deveria, pelo menos, submeter a ratificação do executivo.

Ora, não o tendo feito, não poderá ser assacada qualquer responsabilidade aos Vereadores, designadamente àqueles que se encontram em regime de não permanência.”

Relativamente ao alegado facto de “... o DL n.º 433/99, de 26/10, que aprovou o Código de Procedimento e Processo Tributário, estipular no seu art. 7.º, que a competência para esses actos e procedimentos é do Presidente da Câmara Municipal”, saliente-se que tal afirmação é contrariada pela nova redacção dada ao art. 30º, n.º 4 da Lei n.º 42/98, de 06/08 (LFL), pela Lei n.º 15/01, de 05/06, que aprovou o “Regime Geral das Infracções Tributárias”, uma vez que aí se determina expressamente que “Compete aos órgãos executivos a cobrança coerciva das dívidas às autarquias locais provenientes de taxas, encargos de mais-valias e outras receitas de natureza tributária que aquelas devam cobrar, aplicando-se o Código de Procedimento e de Processo Tributário, com as necessárias adaptações”.

Quanto à alegada possibilidade legal de delegação, no Presidente da Câmara, da competência do órgão executivo para declaração em falhas das dívidas exequendas, mais uma vez se constata ser contrária ao



Rina Cruz

disposto no art. 35º do CPA, o qual estatui que os órgãos administrativos normalmente competentes podem, **sempre que para tal estejam habilitados por lei**, permitir que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.

Ora, no caso vertente, a lei confere ao órgão executivo a competência para declarar em falhas as dívidas exequendas, não prevendo uma norma habilitante de delegação da mesma.

Por ultimo, não podemos deixar de registar a alegação final segundo a qual “... *independentemente das nossas posições jurídicas e das teses defendidas pelo Tribunal de Contas no Relatório, de que discordamos em absoluto, os despachos do Sr. Presidente, de 20/11 e 30/12 de 2002, que aprovaram as declarações em falhas, foi objecto de RATIFICAÇÃO pelo executivo em reunião de 30/9/2004.*”

Assim, importa reter que os responsáveis autárquicos acabaram por admitir a invalidade dos despachos do Presidente da Câmara que declararam em falhas as dívidas exequendas, porquanto submeteram os mesmos à **ratificação** do órgão executivo, legalmente competente na matéria.

Nesta conformidade, dá-se por sanado o vício de que padeciam tais despachos e recomenda-se que, para o futuro, tal competência seja exercida pelo órgão executivo, com respeito pelo disposto na Lei das Finanças Locais.

3.3.2.4. CONTAS CORRENTES DA DESPESA

Em sede de análise das contas correntes da despesa com movimento no exercício, constatou-se que foram registados naqueles documentos, diversos “cabimentos”, “liquidações” e “pagamentos”, sem que houvesse saldos disponíveis para o efeito, verificando-se ainda situações em que **a dotação orçamental inicial de determinadas rubricas se apresentava negativa.**

Solicitada informação escrita aos serviços, foram prestados os esclarecimentos seguidamente transcritos (**vd. documentos inserto a fls. 107 e 108 do Vol. IX**), os quais, no entanto, não traduzem o que se constatou no decurso da auditoria:

“Em 2002 o Orçamento só foi aprovado em 30.04.2002. Até esta data funcionou com os últimos valores de 2001. Daí que ao validar o novo Orçamento algumas rubricas puderam ficar com valor inferior ao do Orçamento até então em vigor.”



Rina Cruz

Noutras rubricas que aparecem por algum espaço de tempo sem cabimento, pode ter acontecido e tenho consciência disso, que algumas Ordens de Pagamento tenham sido mal classificadas e depois, quando se detecta o erro são corrigidas as classificações. O sistema não faz essa alteração com data do dia em que se verificou o erro, mas vai alterar na data em que o movimento foi efectuado realmente.

Portanto, nada foi cabimentado, nem pago sem saldo, apenas algumas Ordens de Pagamento foram mal classificadas e depois corrigidas em data posterior.

Mesmo assim e quando detectamos isto falamos com o nosso técnico de informática e este por sua vez com a firma Medidata, mas nessa altura ninguém soube dar uma razão lógica para aqueles valores negativos e mandaram-nos então, fazer reposição de coerência.

Aprofundada agora a questão chega-se à conclusão de que o que aconteceu foi efectivamente a explicação que nesta informação se presta.”

Posteriormente, a empresa de informática informou o seguinte:

“Sendo a MEDIDATA a empresa fornecedora do software de Contabilidade em uso na câmara, pretende com este documento apresentar as causas para a situação detectada relativa ao ano de 2002. Em Abril de 2002, a Câmara Municipal de Vila do Conde decidiu continuar a aplicação de Contabilidade baseada no D.L. 341/83 até final de 2002, razão pela qual nos solicitou o envio dos procedimentos para passagem dos dados para o novo Orçamento entretanto aprovados pela Assembleia Municipal.

Em 29 de Maio de 2002, a Medidata enviou os procedimentos respectivos, competindo à Câmara Municipal de Vila do Conde a sua implementação.

No seu ponto n.º 10, dado tratar-se de uma situação especial e excepcional, a Medidata alertava para a necessidade de, para além de se repor a coerência entre o Orçamento e o Plano, se verificarem em todas as rubricas, a não existência de saldos negativos.

No entanto, por razões que não se podem agora confirmar, verificou-se posteriormente a existência de alguns saldos negativos em algumas classificações orçamentais.

Considerando este facto, a Câmara Municipal de Vila do Conde procedeu a uma Alteração Orçamental para correcção destes valores.”

A informação apresentada pela autarquia, bem como a apresentada pela empresa não justifica a situação anteriormente relatada, tal como se pode verificar exemplificativamente pela conta corrente da despesa relativa à rubrica de classificação económica 03/04.05 – “Obras e Urbanização, Aquisição de Serviços, Estudos e Consultadoria”, onde no dia 03/04/2002, foi registada nas colunas relativas a “cabimento”, “liquidação” e “pagamento”, a verba de €58.287,96, sob a referência “D-1/ 522” e “D-4/ 3657, ou seja, o documento n.º. 522, e a ordem de pagamento n.º. 3657, respectivamente, sendo certo



Rina Cruz

que o valor constante na conta corrente desta despesa era insuficiente (cabimento - saldo disponível - €49.692,10; liquidação – saldo disponível – €51.262,84; pagamento - saldo disponível – €54.490,81).

Por outro lado, é de realçar o facto de, nesta conta corrente, **a dotação orçamental inicial apresentada ser negativa (25.000,00)**, quando no entanto, o valor constante no orçamento inicial, aprovado em 17/04/2002 e 30/04/2002 pela Câmara Municipal e Assembleia Municipal, respectivamente, ascendia a €75.000,00.

Na mesma situação – com despesa assumida, autorizada e paga ou apenas despesa assumida sem ter sido inscrita em orçamento a dotação adequada e nela ter cabimento – estão, aliás, outras contas correntes analisadas (vd. contas correntes e documentos de suporte de fls. 109 a 161 do Anexo 3 Vol. IX e contas correntes de fls. 2 a 505 do Vol. X).

Nestes termos, constatou-se que, de uma forma geral, algumas **despesas foram autorizadas e pagas** sem que nos documentos de despesa (requisição ou documento equivalente) constasse **de forma expressa** a informação de cabimento e sem que fosse efectuada a verificação do mesmo e cativação das importâncias correspondentes nas respectivas contas correntes.

Por conseguinte, conclui-se que não foi respeitado o disposto nas als. d) e e) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, situação esta que será objecto de análise mais detalhada, aquando da apreciação dos processos de despesa (ponto 3.3.3.7.).

Sobre esta questão, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência apresentaram as suas alegações nos seguintes termos:

“Refere o Tribunal de Contas, (...), que se constatou terem sido registados em documentos, “Cabimentos”, “Liquidações” e “Pagamentos”, sem que houvesse saldos disponíveis para o efeito, verificando-se ainda situações em que “dotação orçamental inicial de determinadas rubricas se apresentavam negativas”.

Sem questionar os factos descritos, entendemos que as razões justificativas das situações verificadas já foram apresentadas, quer pela Repartição Financeira, quer pela empresa fornecedora do Software de Contabilidade, a “Medidata, Net, S.A”, cujo conteúdo consta do próprio Relatório, a pág. 42 e 43, com as quais concordamos.

E o facto de na rubrica, 03.04.05, a dotação orçamental inicial apresentada ser negativa (25.000,00 €), quando o valor inicial orçamental aprovado pelos órgãos autárquicos, em 17/04/2002 pela Câmara Municipal e em 30/4/2002 pela Assembleia Municipal, apenas tem explicação pela ocorrência de erro técnico informático verificado, aquando da introdução dos novos valores orçamentais aprovados em 30/4/2002.

E, quando a nós, sempre terá de prevalecer o valor aprovado em orçamento pelos órgãos autárquicos face ao valor negativo verificado por ocorrência de erro técnico.



Rina Cruz

Mais se esclarece que os erros técnicos informáticos foram verificados “à posteriori” e que os serviços sempre procuraram sanar as situações verificadas, quer informaticamente, quer orçamentalmente, tendo proposto as adequadas alterações orçamentais.

Porque se trata de situações de erro de natureza informático/contabilístico, fora do domínio funcional, ou técnico/administrativo dos serviços municipais e dos autarcas que autorizaram as respectivas despesas, entendemos que tais procedimentos não foram adoptados e realizados intencionalmente com culpa de quem os executou, e quem autorizou as despesas não tinha consciência nem domínio ou conhecimento dos vícios técnico-contabilísticos subjacentes.”

Ora, no decurso do ano de 2002 foram efectuadas 10 alterações orçamentais, espelhadas no quadro seguinte:

Propostas de alteração ao orçamento municipal em vigor no exercício de 2002

PROPOSTAS Nº. s	APROVAÇÃO/VISTO		DATA REUNIÃO RATIF/APROVAÇÃO	DATA EXECUÇÃO CONTAS CORRENTES
	DATA	RESPONSÁVEL		
1	01/02/02	Presidente	14/02/2002.(a)	01/02/2002
2	25/02/02	Presidente	28/02/2002.(b)	01/03/2002
3	03/04/02	Presidente	17/04/2002.(a)	03/04/2002
4	12/06/02	Presidente	27/06/2002.(a)	12/06/2002
5	09/07/02	Presidente	11/07/2002.(b)	11/07/2002
6	21/08/02	Vice-Presidente	12/09/2002.(a)	21/08/2002
7	12/09/02	Presidente	26/09/2002.(a)	12/09/2002
8	25/10/02	Presidente	19/11/2002.(a)	25/10/2002
9	19/12/02	Presidente	30/12/2002.(a)	19/12/2002
10	30/12/02	Presidente	09/01/2002.(a)	30/12/2002

Nota: a) Deliberou, ... ratificar o despacho;
b) Deliberou, ... aprovar a proposta.

Confrontando as datas, rubricas e valores constantes das propostas de alterações (**cópias processadas de fls. 285 a 301 do Vol. II**), com as correspondentes contas correntes da despesa (**fls. 109 e 110; 117 a 125; 130 a 132 do Anexo 3 do Vol. IX**), verificou-se que tais alterações orçamentais foram executadas na mesma data ou posteriormente à data em que foram registadas as respectivas propostas de alterações, nelas constando a assinatura do Presidente da Câmara ou do Vice-Presidente. E, mais se pode verificar que a alteração n.º 3, que teve lugar em 03/04/02, poderia ter sido feita de forma a obviar a situação atrás descrita, quanto à rubrica de classificação económica 03/04.05, o que não aconteceu.



Rina Cruz

Relativamente a esta matéria foi alegado:

“Refere também o Tribunal de Contas, a pág. 43 e 44 do Relatório, que “no decurso do ano de 2002, constatou-se que foram efectuadas 10 alterações orçamentais, e que tais alterações orçamentais foram executadas na mesma data ou posteriormente à data em que foram registadas as respectivas propostas de alterações nelas constando a assinatura do Presidente da Câmara ou do Vice-Presidente da Câmara”. Após este percurso, refere ainda o Tribunal de Contas a pág. 44 do Relatório, “ eram presentes à reunião do executivo municipal para “Ratificação” ou “Aprovação”.

Ora, relativamente aos procedimentos descritos, não descortinamos quaisquer ilegalidade orçamental ou contabilista.

A 2 e 5 Alterações Orçamentais, foram elaboradas e assinadas pelo Sr. Presidente da Câmara, em 25/02/2002 e 9/07/02, respectivamente, foram posteriormente Aprovadas pelo executivo municipal em 28/2/2002 e 11/7/2002 respectivamente e a sua execução orçamental em contas correntes das dotações orçamentais foram registadas em 01/03/2002 e 11/07/2002, respectivamente, ou seja, nunca antes da sua aprovação pelo executivo municipal, no uso de competência própria.

As restantes Alterações Orçamentais, a 1.ª a 3.ª, a 4.ª, a 6.ª, a 7.ª a, 8.ª, a 9.ª e a 10.ª, foram elaboradas e Aprovadas pelo Sr. Presidente da Câmara e pelo Sr. Vice-Presidente da Câmara (a 6.ª) por motivos urgentes, com carácter excepcional ao abrigo do n.º 3 do art. 68.º da Lei n.º 169/99 de 18/9, produzindo efeitos jurídicos orçamentais e contabilísticos imediatos, sendo posteriormente submetidas a RATIFICAÇÃO pelo executivo municipal. E a sua execução orçamental foi objecto de registo em contas correntes de Dotações orçamentais, mas nunca antes de terem sido aprovadas com carácter urgente e excepcional pelo Sr. Presidente da Câmara ou pelo Sr. Vice-Presidente com posterior RATIFICAÇÃO pelo executivo municipal.

Na verdade, a competência para a prática de actos administrativos da competência da Câmara Municipal, por parte do Sr. Presidente da Câmara ou pelo seu substituto legal, por motivos urgentes, com carácter excepcional, produzindo efeitos jurídicos imediatos, mas sujeitos a posterior RATIFICAÇÃO pelo executivo municipal, está prevista no n.º 3 do Art. 68.º da Lei n.º 169/99.

Por conseguinte, entendemos que as regras orçamentais e contabilistas previstas nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL não foram violadas.

E também não concordamos, que as despesas tenham sido autorizadas e pagas sem que fosse efectuada a verificação do cabimento e cativação das importâncias correspondentes e despesas autorizadas, nas respectivas contas correntes.

Efectivamente, tais procedimentos eram efectuados informaticamente; Todavia no documento de despesa equivalente à requisição/processo de despesa, não constava, nem a dotação, nem o saldo orçamental da rubrica, embora o cabimento e a cativação da verba fossem efectuados na conta corrente da despesa inerente à respectiva rubrica orçamental, no ficheiro informático.

Realça-se porém o facto de tal deficiência ter sido suprida desde 1/1/03, com a implementação do POCAL.

Por conseguinte, entendemos concluir que não houve despesas autorizadas e pagas, sem o respectivo e prévio cabimento orçamental e cativação de verba.”



Rina Cruz

Os vereadores em regime de não permanência alegaram que:

“Idêntica situação ocorre com as alterações orçamentais aprovadas, na medida em que estas não deixaram de ser aprovadas pelo executivo, sendo da responsabilidade do Presidente e dos Vereadores em regime de permanência fazê-las executar, tal como decorre do disposto no artigo 68º da Lei nº 169/99, de 18/09, na redacção dada pela Lei nº 5-A12002, de 11 de Janeiro.”

Analisadas as alegações cumpre notar que nunca se pôs em causa que os procedimentos tenham sido “... *adoptados e realizados intencionalmente com culpa de quem os executou*”, salientando-se, por outro lado, a afirmação de que “... *quem autorizou as despesas não tinha consciência nem domínio ou conhecimento dos vícios técnico-contabilísticos subjacentes.*”

Ora esta falta de consciência ou de conhecimento não constitui justificação aceitável.

Especificamente sobre as alterações orçamentais estas apenas foram apresentadas como forma de relevar que, tendo sido aprovadas, os serviços da autarquia poderiam ter procedido atempadamente às devidas alterações em determinadas rubricas, de acordo com a possibilidade estabelecida no n.º 5 do ponto 2.3. do POCAL (Documentos previsionais e sua execução), por forma a respeitar os princípios e regras que dele emanam.

Mantém-se assim a conclusão formulada no relato sendo tais factos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65º, nº1 alínea b), da Lei nº 98/97, de 26/08, melhor identificada no ponto 3.3.3.7.

3.3.2.5. RECEITA

Conforme consta do ponto 1.5.2. do PG/PA (fls. 378 do Vol. II) foram verificados os documentos de receita relativos às rubricas constantes do quadro seguinte, não havendo reparos a efectuar, com a ressalva do que se expressa nos pontos 3.3.3.5. e 3.3.3.1.3.

O valor da receita analisada atingiu o montante total de €12.059.996,67, correspondendo a cerca de 21% do total da receita arrecadada.

Classificação Orçamental	Designação	Montante global	Amostra (%)
09.02.04	“Outras Receitas Correntes – Outras – Descontos dos Funcionários – ADSE”	€ 61.138,22	100
13.02	“Passivos Financeiros – Empréstimos Contraídos a Médio e Longo Prazos”	€11.998.858,45	100



3.3.2.6. DESPESA

Relativamente à despesa, conforme resulta do ponto 1.5.2. do PG/PA (vd. fls. 379 do Vol. II) procedeu-se à conferência das rubricas aí elencadas utilizando-se para o efeito a técnica de **amostragem sistemática**, cuja amostra se retrata no quadro que se segue tendo-se verificado que, na generalidade, as aquisições são normalmente suportadas por requisições ou outro documento descritivo da despesa, havendo no entanto, situações em que os documentos referidos não foram utilizados.

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 ou sobre valores estratificados.

Classificação Orçamental	Designação	Montante global	Amostra (%)
01.03/05.03.03	“Câmara Municipal – Transferências Correntes – Sector Privado – Particulares”	€66.564,06	90
01.03/04.04	“Câmara Municipal – Aquisição de Serviços – Encargos de Cobrança”	€1.025.081,77	100
04/03.04	“Educação, Cultura desporto, T. Livres e Acção Social – Bens não Duradouros – Alimentação, Roupas e Calçado”	€655.280,74	100
04/04.09	“Educação, Cultura desporto, T. Livres e Acção Social – Aquisição de Serviços – Outros”	€1.773.311,92	34
04/05.03.02	“Educação, Cultura desporto, T. Livres e Acção Social – Transferências Correntes – Sector Privado – Instituições”	€1.348.056,55	75
04/10.03.02	“Educação, Cultura desporto, T. Livres e Acção Social – Transferências de Capital – Sector Privado – Instituições	€316.439,05	97



3.3.3. Análises específicas

3.3.3.1. LIMITES LEGAIS – DESPESAS COM PESSOAL, EMOLUMENTOS NOTARIAIS E ENDIVIDAMENTO

3.3.3.1.1. DESPESAS COM O PESSOAL

O montante global de despesas com o pessoal, efectuado pela autarquia, ascendeu a €11.411.458,31, sendo que, desse montante, €8.938.574,05 dizem respeito a despesas com pessoal do quadro e os restantes €2.472.884,26 a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

No seguimento dos cálculos (constantes a fls. 319 do Vol. VIII), de acordo com o estipulado no art.º 10.º, n.º 1 e n.º 2 do DL n.º 116/84, de 06/04, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13/09, foram apurados os limites legais para este Município, respeitantes aos grupos de pessoal indicados no parágrafo anterior, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

	Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
Pessoal dos quadros	€ 17.238.481,2	€ 8.938.574,05	51,85
Pessoal em qualquer outra situação	€ 4.309.620,3	€ 2.472.884,26	57,34

3.3.3.1.2. EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS

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

Do confronto dos valores recebidos por aqueles funcionários constantes da Relação de Emolumentos Notariais e Custas de Execuções Fiscais, (fls. 198 do Vol. II) 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, apurou-se que em algumas situações, os montantes auferidos de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais excederam o limite legal. Contudo, a autarquia já tinha detectado e corrigido a situação.



Rina Cruz

Porém, devido ao facto de os serviços municipais estarem a fazer uma interpretação incorrecta das tabelas publicadas pela ATAM (Associação dos Técnicos Administrativos Municipais), concernentes aos limites de percepção de emolumentos e custas de execuções fiscais, ainda se verificou a necessidade de procederem a algumas rectificações que acataram prontamente logo que alertados (vd. documentos de fls. 419 a fls. 421 do Vol. VII).

3.3.3.1.3. ENDIVIDAMENTO – EMPRÉSTIMOS

3.3.3.1.3.1 - Empréstimos de curto prazo

- a) Em 19/03/02, o executivo camarário celebrou um contrato de **empréstimo de curto prazo**, válido até 31/12/02, junto da Caixa Geral de Depósitos, no montante de €832.259, para ocorrer a dificuldades de tesouraria.

Assim, feita a análise aos dados constantes do processo e efectuados os respectivos cálculos, considerando quer os saldos dos empréstimos de curto prazo, quer os saldo devedores das contas bancárias utilizadas na modalidade de descobertos bancários e ainda tomando como ponto de partida o art. 23º e n.º 1 do art. 24º da Lei nº 42/98, de 06/08 – que estabelece o regime de crédito dos Municípios – conclui-se que o limite de **endividamento com empréstimos de curto prazo não foi ultrapassado**, uma vez que o seu montante médio anual não excedeu 10% das receitas provenientes das participações nos Fundos Municipais.

- b) Ainda sobre o empréstimo de curto prazo, cumpre relevar que o município não o amortizou até ao final do exercício em apreciação (31/12/02).

Com efeito, na impossibilidade de o amortizar no final do exercício, devido a “*significativas e inultrapassáveis dificuldades de tesouraria em Dezembro de 2002*” (vd. informação do DDGAF a fls. 281 do Vol. V), o município procedeu à sua **transformação contabilística** em empréstimo de médio/longo prazo em 30/12/02.

Contudo, para além desse aspecto técnico, há que ter em atenção que a **competência para autorizar o executivo camarário a contrair empréstimos, pertence à assembleia municipal**, conforme dispõe a al. d) do n.º 2 do art. 53.º da Lei 169/99, de 18/09, sendo que esta norma deve, por seu turno, ser articulada com o disposto na LFL donde ressaltam regras diferentes consoante se trate de empréstimos de curto prazo ou de empréstimos de médio/longo prazo.



Na verdade, enquanto que a autorização para a contracção de empréstimos de curto prazo pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que o executivo camarário venha a contrair durante o período de vigência do orçamento (cf. n.º 6 do art. 23.º da LFL), já a autorização para a contracção de empréstimos de médio e de longo prazo deverá ser feita, caso a caso, devendo o respectivo pedido de autorização à assembleia municipal ser obrigatoriamente acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município (cf. n.º 5 do mesmo artigo).

Conclui-se, assim, que apesar de ter sido efectuada a regularização contabilística do empréstimo em análise, a verdade é que o mesmo **passou a ter a natureza de empréstimo de médio/longo prazo** que, como é consabido, obedece a regras próprias de contratação, consagradas na norma do art. 23.º, n.º 5 da Lei n.º 42/98, de 06/08, que não foram aqui observadas e, por consequência, acarretam a **ilegalidade do empréstimo** e, ainda, o **aumento do seu endividamento líquido** em 2002, como se verá seguidamente.

Sendo certo, ainda, que “*As obrigações gerais e todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada (...)*” devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de **fiscalização prévia** (cfr. art. 46.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/08), e que tal não aconteceu, mais uma vez se conclui pela **ilegalidade** do empréstimo em causa.

A transformação do empréstimo de curto prazo em **empréstimo de médio/longo prazo, no montante de €832.259**, cuja **ilegalidade** acima se enuncia, é imputável aos membros do **órgão executivo** em funções no exercício de 2002 – de acordo com o exposto no item seguinte – em virtude de sobre os mesmos recair a obrigação legal de elaborar a proposta de contracção do novo empréstimo de médio/longo prazo, bem como submetê-lo à aprovação da Assembleia Municipal.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram o seguinte:

“Refere o Relatório que o Município de Vila do Conde contraiu em 19/3/2002 um empréstimo de curto prazo, no valor de 832.259,00 €, para fazer face a dificuldades de Tesouraria, válido até 31/12/2002, e que nos termos legais e contratuais, não o amortizou até 31/12/2002, factos que entendo serem verdadeiros.”

Refere igualmente o Relatório que, não tendo sido amortizado o empréstimo de curto prazo até 31/12/2002, que o mesmo se transformou empréstimo de médio e longo prazo, carecendo o empréstimo de ser autorizado pela Assembleia Municipal e de ser submetido a fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas.”



Rina Cruz

Mais entende o Relatório, que com a transição do empréstimo de curto prazo da gerência de 2001 para 2002, e a sua transformação em empréstimo de médio e longo prazo, foi violada a proibição de aumento de endividamento líquido em 2002, prevista na Lei n.º 16-A/02 de 31/5

Independentemente dos efeitos jurídicos produzidos, importa esclarecer as razões e motivos pelos quais o empréstimo não foi amortizado até 31/12/2002. E não foi amortizado por absoluta falta de liquidez ou disponibilidades financeiras, ou seja por se ter verificado não ser possível, pese embora a vontade que tínhamos em amortizá-lo.

Entre os deveres de pagar os salários aos funcionários municipais e as amortizações de empréstimos de médio e longo prazo contratados e em vigor, e o dever de amortizar o empréstimo de curto prazo até 31/12/2002, numa situação de CONFLITO DE DEVERES optou-se pela primeira hipótese, ou seja, pelo pagamento das remunerações dos funcionários do pessoal do Município e das amortizações e juros dos empréstimos de médio e longo prazo contratados e em vigor, por considerar de maior interesse público e mais relevantes, adiando a amortização do empréstimo de curto prazo para o início de 2003, tendo solicitado à CGD, S.A uma prorrogação de prazo até Março/2003.

Em conclusão, a não amortização do empréstimo de curto prazo até 31/12/2002, não resultou da falta de vontade do executivo municipal nem por falta de adopção dos deveres de cuidado em proceder em conformidade com a Lei, resultou da impossibilidade real objectiva.

Quanto aos efeitos jurídicos produzidos, entendemos salientar que não existe qualquer norma jurídica em vigor que consagre a transformação de um empréstimo de curto prazo em empréstimo de médio e longo prazo em virtude de o primeiro não ter sido amortizado até 31/Dezembro de um ano económico, ou seja, uma transformação «ope legis», nem se conhece jurisprudência nesse sentido.

Por outro lado apraz-nos verificar que a capacidade de endividamento financeiro de médio e longo prazo não foi excedida.

Quanto ao aumento do endividamento líquido em 31/12/2002, a ter-se verificado ela não resultou de qualquer acto voluntário do executivo municipal, sendo apenas uma consequência da não amortização do empréstimo de curto prazo até 31/12/2002.

Mais se esclarece que o empréstimo de curto prazo em causa foi amortizado em Março de 2003, tendo mantido, no nosso entendimento, a natureza de empréstimo de curto prazo.”

Os vereadores em regime de não permanência alegaram que:

“(…) Embora o órgão executivo do Município deva ser solidário, a verdade é que essa solidariedade permitirá sempre aquilatar da maior ou menor responsabilidade dos seus membros, uma vez que, muitas vezes é materialmente impossível, designadamente aos Vereadores em regime de não permanência, cumprir determinados formalismos, como, por exemplo, apresentar à aprovação da Assembleia Municipal a proposta de



Rina Cruz

contracção de empréstimos a médio/longo prazo, tanto mais que não detendo os documentos de que este partiu e que resultaram da transformação de empréstimo a curto prazo, não o poderiam fazer.

Em resumo: Caberá ao Presidente ou ao Vereador responsável pelo pelouro das finanças da Autarquia responsabilizar-se pelas formalidades não cumpridas.

Por outro lado, a não submissão do processo de contracção do supracitado empréstimo ao visto prévio do Tribunal de Contas terá sempre de ser assacado ao Presidente da Câmara Municipal na medida em que se trata de uma competência própria deste, tal como resulta do disposto na alínea 1) do n.º 1 do art. 68.º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.”

Os argumentos aduzidos nas alegações não trazem dados novos à análise explanada no Relato de Auditoria uma vez que já aí se fazia referência ao facto de a autarquia não ter amortizado o empréstimo de curto prazo por “*significativas e inultrapassáveis dificuldades de tesouraria em Dezembro de 2002*”, para além de que o facto relevante prende-se, não com a razão pela qual a autarquia não amortizou o empréstimo em causa até 31/12/02, mas sim, com o facto de ter transformado um empréstimo de curto prazo em médio/longo prazo sem que para tal tenha observado os requisitos legais prévios à contratação deste tipo de empréstimo, sem que tenha obtido a autorização da contratação pelo órgão deliberativo e sem que tivesse o mesmo sido submetido a visto do Tribunal de Contas.

Assim, o fundamento apresentado não exclui ou justifica a violação das referidas normas legais, pelo que se mantém a análise feita no relato de auditoria.

No que respeita ao aumento do endividamento líquido do município as considerações apresentadas pelos responsáveis e anteriormente transcritas não relevam na medida em que foi a própria autarquia que a 31/12/02 na consequência da não amortização do empréstimo de curto prazo, reconheceu a necessidade da sua transformação contabilística em empréstimo de médio/longo prazo, e a promoveu, porquanto se mantêm as conclusões apresentadas no relato de auditoria.

As situações anteriormente descritas são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art. 65.º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.3.1.3.2. - Empréstimos de médio e longo prazo

Tomando como referência o art. 23.º 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. 24.º da mesma lei, na redacção



Rina Cruz

que lhe foi dada pela Lei n.º 94/2001, de 20/08, foram efectuados cálculos (vd. a fls. 319 e 320 do Vol. VIII) que permitem concluir que **o limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazo não foi ultrapassado**, uma vez que os valores pagos com amortizações e juros foram inferiores ao mesmo, como resulta do quadro seguinte:

Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
€ 4.833.420	€ 1.591.523	33

Sobre esta matéria a Lei n.º 16-A/02, de 31/05, que aprovou a 1.ª Alteração à Lei n.º 109-B/01, de 27/12 (Orçamento do Estado para 2002), veio estabelecer novos condicionalismos ao endividamento municipal, com efeitos no ano económico de 2002, mais especificamente, a partir de **05/06/02**.

Assim, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do art. 7.º daquela Lei, **não pode haver aumento do endividamento líquido dos municípios**, com excepção dos empréstimos a contrair para habitação social, construção e reabilitação das infra-estruturas no âmbito do Euro 2004 e financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários.

Sobre a questão do que se deve entender por endividamento líquido pronunciou-se o TC no seu Acórdão n.º 34/02, de 10/12, do Plenário da 1.ª Secção (proferido no recurso ordinário n.º 21/02) nos seguintes termos:

“O conceito só poderá entender-se se reportado a um determinado período temporal. No caso em apreço e à face da norma legal em causa o período temporal de referência é o ano económico, mais concretamente o de 2002.

Então, poder-se-á dizer que o endividamento líquido anual corresponde ao montante em dívida no início do ano (1 de Janeiro) acrescido das emissões e/ou contracções de empréstimos ocorridas durante o ano, deduzidas das amortizações efectuadas ou a efectuar durante esse ano”.

Deste modo, importa analisar se dos empréstimos contraídos em 2002 pelo município resultou ou não aumento do endividamento líquido.

A autarquia contraiu, durante o ano de 2002, 19 empréstimos bancários, dos quais 17 enquadram-se nas excepções previstas na al. c) do n.º 1 do art. 7.º da Lei referida anteriormente.



Rina Cruz

Os restantes dois empréstimos, no montante de €4.987.978,98 e €832.259,00 (este de curto prazo), respectivamente, tendo em conta os fins a que se destinaram, não estão contemplados nas excepções previstas na al. c) do n.º 1 do preceito citado.

Verifica-se, pois, que com a **contracção destes empréstimos aumentou o endividamento líquido da autarquia**, uma vez que durante o mesmo ano o montante das amortizações foi de €1.244.599,58.

No caso concreto, o endividamento líquido do município já tinha aumentado antes da entrada em vigor da Lei, uma vez que o empréstimo no montante de €4.987.978,98 (contratado em Fevereiro de 2002) já era superior ao montante das amortizações, não ocorrendo, todavia, qualquer violação da mesma por esta não ter aplicação retroactiva.

Significa que, apesar de não ter havido violação da Lei, não poderia a autarquia contratar mais nenhum empréstimo por já ter esgotado a sua capacidade de endividamento líquido.

Pelo exposto, conclui-se que a transformação do empréstimo de curto prazo em empréstimo de médio/longo prazo, ocorrido em Dezembro de 2002, quando vigorava já a Lei 16-A/02, violou o disposto na al. a) do n.º 1 do art. 7.º, da citada Lei, uma vez que aumentou o seu endividamento líquido, já ultrapassado com o empréstimo atrás citado, no montante de €4.987.978,98.

Em face do que antecede, extrai-se, em síntese, que a transformação do contrato de empréstimo nos moldes referenciados, revela-se ilegal por várias ordens de razões, a saber:

- ❑ Violação das normas legais reguladoras da contracção de empréstimos de médio/longo prazo;
- ❑ Violação da norma da Lei do Orçamento de Estado para 2002 que estipulou o endividamento líquido municipal;
- ❑ Violação da norma que atribui ao órgão deliberativo a competência exclusiva para autorizar a contratação de empréstimos de médio/longo prazo.
- ❑ Violação da norma que determina a submissão do empréstimo ao visto do Tribunal de Contas.

Por último, refira-se que competindo ao órgão deliberativo aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos, **sob proposta da câmara** e não tendo esta elaborado a mesma para submissão à



aprovação daquele órgão, forçoso se torna concluir que a responsabilidade pela prática das ilegalidades atrás citadas recai sobre os membros do órgão executivo, a saber:

Mário Hermenegildo Moreira de Almeida;
Abel Manuel Barbosa Maia;
Maria Elisa de Carvalho Ferraz;
José Manuel Carvalho Barros Laranja;
António Maria da Silva Caetano;
José Manuel dos Santos Cruz;
José Miguel Dias Paiva e Costa;
Óscar Augusto Nogueira;
Ernesto Manuel da Costa Ramalho.

3.3.3.2. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

3.3.3.2.1. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

Relativamente à matéria identificada em epígrafe, constatou-se que entre o MVC e diversos particulares, foram celebrados contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, designadamente com um ex-vereador da Câmara Municipal e um ex-chefe de divisão, **ambos aposentados**.

3.3.3.2.1.1. OS FACTOS

a) Contrato de avença celebrado com um ex-chefe de divisão aposentado

Através de despacho de 07/01/02, o Vice-Presidente da Câmara Municipal, Abel Maia, **adjudicou, por ajuste directo**, a um ex-chefe de divisão, a aquisição de serviços de assessoria, “... *nos termos do disposto na al. d) do n.º 1, do art. 86º do DL n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o n.º 3, al. b) do art. 81º do mesmo decreto-lei*”.

O recurso ao ajuste directo é fundamentado, naquele despacho de adjudicação, com base na experiência e conhecimento adquiridos no exercício das funções de chefe de divisão de obras, de tal



Rina Cruz

modo que aí se afirma que “... *é o único técnico que conhece em pormenor o cadastro de águas pluviais, as infra-estruturas e equipamentos básicos e as obras em curso nas freguesias.*”

No mesmo dia (07/01/02), foi celebrado o contrato de prestação de serviços, em regime de avença, ao abrigo do art. 7º do DL n.º 409/91, de 17/10, entre a autarquia e aquele ex-chefe de divisão de obras, tendo por objecto a “... *prestação de serviços técnicos na área de serviços municipais, acompanhamento de projectos em curso e acompanhamento de obras na área do concelho*” e recebendo, como contrapartida do trabalho prestado, a importância “... ***mensal ilíquida de €126,66, correspondente a 90% da verba salarial fixada de um chefe de divisão, acrescida de IVA à taxa legal em vigor.***”

De acordo com o mesmo contrato, o prestador de serviços terá ainda direito a um valor igual à remuneração mensal, “...*por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio subsídio de natal*”.

Não tendo a autarquia conhecimento das remunerações percebidas por este prestador de serviços, enquanto aposentado, solicitou-se à Caixa Geral de Aposentações (CGA) informação sobre os valores de tais remunerações, no ano de 2002, tendo em vista analisar a eventual ultrapassagem dos limites remuneratórios, constantes do artigo 79º do DL n.º 498/72, de 09/12.

b) Contrato de avença celebrado com um ex-vereador aposentado

Através de despacho de 15/01/02, o Vice-Presidente da Câmara Municipal, **adjudicou, por ajuste directo**, a um ex-vereador aposentado, a aquisição de serviços de assessoria, “... *nos termos do disposto na al. d) do n.º 1, do art. 86º do DL n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o n.º 3, al. b) do art. 81º do mesmo decreto-lei*”.

O recurso ao ajuste directo é fundamentado, naquele despacho de adjudicação, com base na inexistência de pessoal técnico com qualificações adequadas ao exercício das funções em causa e, ainda, com base na “...*efectiva ligação e profundo conhecimento dos sectores e serviços municipais, interna e externamente, nomeadamente nas áreas da cultura e do turismo, que lhe advém de longa data, notoriamente reconhecida, como Vereador.*”

Em 19/01/02, foi celebrado o contrato de prestação de serviços, em regime de avença, ao abrigo do art. 7º do DL n.º 409/91, de 17/10, entre a autarquia e aquele ex-vereador, que tem por objecto a assessoria nas áreas de cultura e turismo e recebendo, como contrapartida, a **importância mensal ilíquida de**



Rina Cruz

€207,34, “...correspondente à verba salarial fixada para o adjunto do gabinete da Presidência, nos termos do art. 74º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, de 18/09, acrescida de IVA à taxa legal”.

De acordo com o contrato, o prestador de serviços terá direito a um valor igual a esta avença mensal, por cada seis meses de prestação de serviços, equivalente a meio subsídio de férias e meio subsídio de natal.

À semelhança do que aconteceu com o anterior prestador de serviços, a autarquia não tinha conhecimento das remunerações percebidas a título de aposentação, pelo que igualmente se solicitou à CGA informação sobre os valores mensais da pensão, no ano de 2002, tendo em vista analisar a eventual ultrapassagem dos limites remuneratórios, constantes do art. 79º do DL n.º 498/72, de 09/12.

3.3.3.2.1.2. O DIREITO

Os factos supra elencados dão-nos conta da celebração de dois **contratos de prestações de serviços**, na modalidade de **avença**, que suscitam, desde logo, duas questões:

- a **acumulação de remunerações**, resultante do facto de se tratar de dois prestadores de serviços aposentados pela CGA.
- o recurso ao procedimento de **ajuste directo**;

3.3.3.2.1.2.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES E REMUNERAÇÕES

No que se refere à acumulação de remunerações auferidas pelos prestadores de serviços em apreço, a CGA informou este Tribunal, através do ofício SAC512PB, de 07/05/04, sobre os valores das pensões mensais percebidas a título de aposentação, no ano de 2002, com a especial referência para o facto de o ex-chefe de divisão ter sido abonado desde 01/06/02.

Ora, o art. 78º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 09/12, sob a epígrafe “*Incompatibilidades*”, estatui o seguinte:

“Os aposentados não podem exercer funções remuneradas ao serviço do Estado, dos institutos públicos, (...) das autarquias locais e das empresas públicas, salvo em regime de mera prestação de



serviços, nas condições previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º,¹⁰ e nos demais casos permitidos pela lei, quer directamente, quer mediante autorização do Conselho de Ministros.”

Atenta a excepção acima enunciada, o art. 79.º do mesmo Estatuto, sob a epígrafe “*Exercício de funções públicas por aposentados*”, determina que “*Nos casos em que aos aposentados seja permitido desempenhar outras funções públicas, é-lhes mantida a pensão de aposentação e abonada uma terça parte da remuneração que competir a essas funções, salvo se lei especial determinar ou o Conselho de Ministros autorizar abono superior, até ao limite da mesma remuneração.*”

Assim sendo, os aposentados em referência, a partir do momento em que passaram a exercer funções na Câmara Municipal de Vila do Conde, na qualidade de prestadores de serviços, mantinham o direito à pensão de aposentação, mas apenas poderiam ter sido abonados de **uma terça parte da remuneração** que competisse à função desempenhada.

No caso *sub judice*, os aposentados, na qualidade de prestadores de serviços, apenas poderiam ter sido abonados das seguintes remunerações mensais, a pagar pela autarquia:

IDENTIFICAÇÃO	AVENÇA	1/3 AVENÇA
EX-CHEFE DE DIVISÃO	a) €2.126,66	€708,90
EX-VEREADOR	b) €2.207,34	€735,80

a) Valor correspondente a 90% da verba salarial fixada para o cargo de Chefe de Divisão.

b) Valor correspondente à verba salarial fixada para o cargo de Adjunto do gabinete do Presidente da Câmara.

No ano de 2002, aqueles dois elementos receberam, no âmbito dos respectivos contratos de avença, os seguintes valores globais, dos quais 2/3 foram recebidos para além do limite legal vigente:

AVENÇAS 2002				
Identificação	Valores ilíquidos*	Valores líquidos recebidos *	Valores devidos (1/3)	Valores indevidos (2/3)
EX-CHEFE DE DIVISÃO	€34.128	€28.361	€9.453	€18.908
EX-VEREADOR	€36.553	€30.374	€10.125	€20.249

¹⁰ De harmonia com o art. 1.º, n.º 2, al. a), do **Estatuto da Aposentação**, a obrigatoriedade de inscrição na CGA não se aplica “Aos que exerçam as suas funções em regime de simples prestação de serviços, não se encontrando sujeitos, de modo continuado, à direcção e disciplina da respectiva entidade pública, ou obrigando-se apenas a prestar-lhe certo resultado do seu trabalho”.



Rina Cruz

* Valores extraídos dos mapas de remunerações fornecidos pela Divisão de Recursos Humanos.

Face ao enquadramento jurídico-legal dos presentes **contratos de prestação de serviços**, resta-nos concluir que as respectivas **cláusulas remuneratórias violam o disposto no art. 79º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 09/12.**

Por consequência, as despesas autorizadas para além do limite legalmente estipulado (uma terça parte da remuneração devida) são **ilegais e os pagamentos ilegais e indevidos, por violação das normas** vertidas no art. 79º do Estatuto da Aposentação e do ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.

3.3.3.2.1.2.2. PROCEDIMENTO CONCURSAL

No que se refere à adjudicação por ajuste directo, ao abrigo do disposto na al. d) do n.º 1 do art. 86º, conjugado com a al. b) do n.º 3 do art. 81º do DL n.º 197/99, de 08/06, começamos por dizer que não podemos aceitar a sua aplicação em virtude de não se vislumbrar a existência de especiais aptidões técnicas ou artísticas ou, mesmo, a impossibilidade de definição das especificações do contrato, previstas naqueles normativos legais.

Com efeito, o art. 86º, n.º 1, al. d) do DL n.º 197/99, confere uma abertura legal para o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor, quando *“Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado.”*

Por sua vez, o art. 81º, n.º 3, al. b), permite o recurso ao ajuste directo, quando *“A natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos (...).”*



Porém, de imediato se constata que **as prestações de serviços em análise não integram as presentes previsões legais**, pois os serviços prestados não exigem especiais aptidões técnicas ou artísticas nem, tão-pouco, se verifica a impossibilidade de definição das especificações, **as quais, pelo contrário, estão perfeitamente definidas nos respectivos contratos.**

Na verdade, estamos na presença da contratação de prestadores de serviços cuja especial característica, de acordo com o teor dos respectivos contratos, reside na experiência anteriormente adquirida no exercício de determinadas funções autárquicas.

Contudo, e para além de tal fundamentação carecer de base legal, sempre se revela contrária aos princípios orientadores da contratação pública, como sejam, os princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência, consignados nos arts. 7º, 9º e 10º do DL n.º 197/99, de 08/06, na medida em que **não permitiu a igualdade de condições de acesso e de participação dos interessados** em contratar.

Termos em que se conclui pela violação dos arts. 78º e 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, de 08/06, uma vez que as contratações em presença deveriam ter sido precedidas dos procedimentos com **consulta prévia obrigatória a cinco prestadores de serviços**, porquanto os valores dos respectivos contratos eram inferiores a € 50.000.

Nesta perspectiva, as remunerações pagas pela autarquia aos presentes prestadores de serviços, a título de honorários, encontra-se também ferida de ilegalidade por violação das normas concursais reguladoras da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços, pelo que a correspondente **despesa** e respectivos **pagamentos** são **ilegais** por violação do disposto no ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.

3.3.3.2.1.2.3. CONCLUSÕES

A **autorização da despesa e os pagamentos** emergentes dos contratos analisados consideram-se:



- a) **ilegais**, por violação dos arts. 78º e 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, de 08/06, uma vez que os contratos deveriam ter sido precedidos de procedimento com consulta prévia obrigatória a cinco prestadores de serviços, porquanto os valores dos mesmos eram inferiores a €50.000.

A despesa foi autorizada pelo VP, Abel Maia e os pagamentos, pelo mesmo autarca (€54.888) e pelo PC, Mário de Almeida (€15.793).

- b) **indevidos** (pagamentos) por ultrapassarem o limite remuneratório de 1/3 previsto no Estatuto da Aposentação.

Os pagamentos foram autorizados pelo VP, Abel Maia (€30.396) e pelo PC, Mário de Almeida (€8.761).

No âmbito do contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram o seguinte:

a) *Contrato de Avença celebrado com (ex-chefe de divisão aposentado)*

b) *Contrato de Avença celebrado com (ex-vereador aposentado)*

O Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas refere ter a Câmara Municipal de Vila do Conde praticado, quanto às contratações supra referidas, as seguintes ilegalidades:

a) *Contratação por ajuste directo, quando deveria ter sido pelo recurso à figura de consulta prévia;*

b) *Pagamentos indevidos, pelo facto de ter sido ultrapassado o limite legalmente previsto.*

Dado entendermos que os dois casos merecem o mesmo tratamento legal, não se discriminam, e para os dois se oferece uma única resposta. Entende a Câmara Municipal que actuou de acordo com as disposições legais, pela razões que se passam a aduzir.

1. A Câmara Municipal recorreu à figura do ajuste directo por entender que conjugadas as disposições do art. 7.º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro e al. d) do n.º 1 do art. 86.º, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, é a figura jurídica adequada para a contratação pretendida, pelo facto de:

a) *O (ex-chefe de divisão aposentado), no momento da contratação, é de facto o único técnico que conhece em pormenor a realidade física existente quanto às redes de águas pluviais.*

Qual seria o efeito útil de se abrir um concurso solicitando técnicos que conhecessem a realidade do concelho de Vila do Conde, quando a Câmara nunca teve, nos últimos 36 anos, qualquer outro técnico no sector?

Também é sabido que só a partir de uma dada altura passaram a ser exigidos projectos rigorosos e pormenorizados das redes de águas pluviais e os municípios não dispõem ainda de um cadastro eficaz e que traduza a realidade existente.

Tendo em conta o efeito pretendido e a economia processual, apenas se poderia contratar o técnico em causa.

b) *O (ex-vereador aposentado) termina o seu mandato, enquanto autarca, com vários processos em curso, ligados a assuntos de transcendental interesse público para o município de Vila do Conde, designadamente, questões culturais sobre o Vilacondense José Régio, envolvendo outros municípios e entidades académicas e culturais, o Solar das Rendilheiras e a Associação para o Artesanato. O sucesso destas questões e os objectivos a atingir, porque eram da sua iniciativa, continham em si uma envolvente pessoal, de transmissão inviável e impossível, para lograr alcançar os fins visados.*



Rina Cruz

Nestes termos, entendeu a Câmara que só pelo ajuste directo, com fundamento na “aptidão técnica”, prevista no normativo antes referido — al. d) do n.º 1 do art. 86.º do DL n.º 197/99, reforçada com o fundamento de que no município não existiam quaisquer outros técnicos com os conhecimentos e qualificações adequadas ao exercício daquelas funções — n.º 2 e 3 do art. 7.º do DL n.º 409/91, era o procedimento legal e adequado de que apenas podia e devia socorrer-se.

2 — Entendemos também que não houve qualquer pagamento ilegal, tendo-se conhecimento que ambos são aposentados da CGA, pelas razões que passamos a expender.

Dispõe o artigo 79.º do Estatuto da Aposentação que os aposentados podem exercer funções, em regime de avença, mas apenas serem abonados por uma terça parte da remuneração que compita a essas funções.

No entanto, dispõe também o artigo 79.º que por despacho do Primeiro Ministro podem os aposentados ser remunerados por montante superior, até ao limite da remuneração das funções a desempenhar.

Para as autarquias locais, a lei é omissa quanto à conduta a seguir nestes casos.

Assim, não temos dúvidas da existência de uma lacuna legislativa. Mas, não nos deparamos com uma lacuna de competências, uma vez que os diferentes diplomas que prevêm as atribuições e competências das Câmaras Municipais, contemplam expressamente o poder de contratar e autorizar despesas, todas elas delegáveis.

Portanto, estamos perante uma lacuna apenas, e tão só, quanto ao modo de agir.

Não restam quaisquer dúvidas de que se trata de um caso omissivo.

E, quando a razão, ou o fundamento é igual, podemos aplicar disposição legal igual para casos iguais sendo esta a única forma de completar a lacuna verificada.

Não faz sentido, nem é possível, tendo em conta o princípio constitucional da autonomia das autarquias locais, bem como o princípio da igualdade, interpretar-se a lei como restritiva, dando um tratamento de inferioridade e penalizador às autarquias.

Os casos em análise são omissos perante a Lei, mas exactamente iguais aos previstos no referido Estatuto da Aposentação, pelo que só pode ser adoptada a mesma regra.

Face ao exposto, agiu legalmente a Câmara Municipal, bem como o seu membro com competência própria ou delegada, por:

- ♦ *Tratando-se de casos omissos, de acordo com os argumentos expendidos, aplica-se, por analogia, o art. 79.º do Estatuto da Aposentação, concluindo-se que também o Presidente da Câmara Municipal, ou Vereador com competência delegada, podiam contratar e até ao limite imposto pelo dito normativo, “in fine”;*
- ♦ *A autorização de realização das despesas, ainda que as avenças se mantenham até ao final do presente mandato, serão sempre de montante muito inferior ao limite referido na al. a), n.º 1 do art. 18.º do D.L. n.º 197/99, de 8/06;*

A remuneração está aquém do limite “... da mesma remuneração” — art. 79º do EA, a final;

Os despachos de contratação foram exarados por membros do executivo municipal com competência própria ou delegada, de acordo com o disposto no art. 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Junho, com a redacção dada pela Lei n.º 5 de 11 de Janeiro.

Devemos ainda acrescentar, pela oportunidade, que não é apenas a Câmara Municipal de Vila do Conde a ter um entendimento diferente do Tribunal de Contas, quanto ao art. 79.º do Estatuto da Aposentação.



Também o Tribunal Central Administrativo, no Proc. Recurso Contencioso 1801/98, aos 11/07/01, decidiu a favor do recorrente, abulando o despacho do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministro, no qual se limitava a avença do recorrente.

Tendo em conta a leitura e interpretação do Estatuto da Aposentação feita pelo referido Tribunal e a nossa própria interpretação, entendemos que os montantes contratados agora questionados pelo Tribunal de Contas não enfermam de qualquer vício.

Os Vereadores em regime de não permanência alegaram, por sua vez, que:

“Relativamente à contratação em regime de prestação de serviço de um ex-chefe de divisão e de um ex-vereador, face ao valor anual de encargos suportados (superior a 25.000 Euros) por cada um daqueles contratos, estes deveriam ter sido precedidos de consulta prévia a 5 fornecedores, tal como determina o n.º 1 e al. a) do art. 81º do DL n.º 197/99, de 8/06.

Invocou a Câmara Municipal o facto de aqueles contratados serem os únicos prestadores qualificados para a prestação daqueles serviços, se encontrar isenta do cumprimento do formalismo previsto no citado artigo 81º (consulta), atento o disposto na al. d) do art. 86º do mesmo DL n.º 197/99.

Estaríamos, assim, perante um contrato que não permitiria escolha, na medida em que não existiriam outros técnicos qualificados para aquela prestação, o que se aceitaria se esta tivesse sido devidamente fundamentada.

O Tribunal de Contas entendeu que o não estaria e daí o entender que a contratação foi ilegal por falta de cumprimento daquele formalismo.

Parece-nos que aquele Tribunal poderia ter razão em relação ao caso da contratação do ex-Vereador, mas não nos parece que tenha razão em relação ao caso do ex-chefe de divisão, na precisa medida em que se entende que a fundamentação é pertinente, designadamente por a Câmara ter invocado o conhecimento específico e único da rede de águas pluviais e das infra-estruturas e equipamentos básicos, as quais, como é sabido, nem sempre se encontram suportados em elementos legíveis, o que justificaria a isenção do formalismo da consulta, a qual seria inútil por inexistência de quem fosse conhecedor daqueles elementos.

Em todo o caso, a responsabilidade destas contratações cabe ao Presidente e ao Vice- Presidente, que foram os responsáveis pelas mesmas, e o mesmo se dirá em relação à questão do excesso (acumulação de remunerações) nos pagamentos efectuados àqueles contratados, tal como reconhecem os autores da auditoria.”

As presentes alegações não trazem à colação factos novos, isto é, factos eventualmente não considerados na análise jurídica que antecede, pelo que se corrobora o entendimento segundo o qual não estavam reunidos os pressupostos de facto e de direito habilitadores do recurso ao procedimento por ajuste directo, dada a falta de fundamentação legal, isto é, da alegada “*especial aptidão técnica*” que, nos presentes casos, não se verifica, tal como sobejamente se demonstrou no Relato de auditoria.

Assim, no que diz respeito ao contrato de avença celebrado com o ex-chefe de divisão aposentado, com base no alegado facto de ser “... o único técnico que conhece em pormenor a realidade física existente quanto às redes de águas pluviais (...) não tendo a Câmara, nos últimos 36 anos, qualquer outro técnico no sector”, sublinhe-se que não só não é susceptível de integrar o conceito de “*especial aptidão técnica*”, como ainda revela uma deficiente gestão dos recursos humanos existentes no respectivo serviço.



Com efeito, constata-se que nem o ex-chefe de divisão exerceu o dever funcional de transmitir aos técnicos os conhecimentos adquiridos, de molde a assegurar a continuidade do serviço na sua ausência, temporária ou definitiva, nem o próprio órgão executivo, em particular o seu Presidente, no âmbito das competências próprias de gestão dos recursos humanos, assegurou a passagem atempada dos conhecimentos empiricamente adquiridos pelo chefe de divisão ao longo dos seus 36 anos de serviço, tendentes à sua regular e inevitável substituição.

No que concerne ao contrato de avença celebrado com o ex-vereador, dir-se-á que também não se vislumbra a sua especial aptidão técnica no exercício das funções para as quais foi contratado, pois não ficou demonstrado, através da abertura do procedimento legalmente devido, no caso vertente e em função do valor do contrato, a consulta prévia obrigatória a cinco prestadores de serviços, que o mercado não dispunha de outros prestadores de serviços com idênticas ou superiores aptidões que eventualmente viessem a apresentar uma proposta mais vantajosa.

Embora não se ponha em causa a competência dos prestadores de serviço em apreço, não se pode ter por demonstrado que os mesmos eram os únicos a poderem prestar tais serviços, sendo assim a referida “*especial aptidão técnica*” inaplicável ao caso *sub judice* (Vide, neste sentido, entre outros, o Acórdão n.º 16/02 – 1.ªS/PL e o Acórdão n.º 101/03 – 1.ªS/SS do Tribunal de Contas)

Em conformidade com o princípio da transparência, que constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, os órgãos da Administração devem actuar por forma a darem de si mesma uma imagem de objectividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de modo a projectar para o exterior um sentimento de confiança que resulta, inexoravelmente, da consulta ao mercado.

Quanto à interpretação dada à norma do art. 79º do DL n.º 498/72, de 09/12, diploma que aprovou o Estatuto da Aposentação, alegadamente coincidente com aquela que é dada pelo Tribunal Central Administrativo, no Proc. Recurso Contencioso 1801/98, de 11/07/01, cumpre reafirmar a interpretação expendida no relato de auditoria, invocando em seu abono o teor do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 386/91, publicado na II Série do DR de 02/04/92, que decide “*Julgar inconstitucional, por violação da al. a) do n.º 1 do art. 59º da CRP, a norma constante do art. 79º do DL n.º 498/72, de 09/12, mas somente na medida em que permite que o montante da pensão de reforma percebida por um aposentado, somado ao abono de uma terça parte da remuneração que competir ao permitido desempenho de outras funções públicas por parte do mesmo aposentado, seja inferior ao quantitativo de tal remuneração.*”



Rina Cruz

Ora, uma vez que o caso em análise não configura tal situação de inferioridade remuneratória, conclui-se pela aplicação da norma constante do aludido art. 79º e respectivo limite remuneratório aos presentes contratos de prestações de serviços.

Por consequência, reafirma-se a análise feita no relato de auditoria e respectivas conclusões, dada a violação das normas reguladoras da realização da despesa pública, plasmadas nos arts. 78º e 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, de 08/06, da norma do art. 79º do Estatuto da Aposentação e da al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 59º e da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, respectivamente.

3.3.3.3. ESTATUTO REMUNERATÓRIO DOS ELEITOS LOCAIS – REMUNERAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA

3.3.3.3.1. OS FACTOS

O Presidente da Câmara de Vila do Conde, Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, foi eleito Administrador da Sociedade “METRO DO PORTO, SA”, em reunião da Assembleia-Geral, de 29/07/02.

De acordo com a informação prestada pelo Director do Departamento de Administração Geral e Financeira, de 19/03/04, solicitada pela equipa de auditoria, o Presidente da Câmara não informou por escrito a autarquia sobre o início de tais funções, pelo que os respectivos serviços apenas vieram a ter conhecimento de tal facto através do “... *Relatório de Gestão e Contas da Sociedade “Metro do Porto, SA”, relativo ao ano de 2003, enviado pelo Presidente da Câmara a reunião do órgão executivo de 11/03/04, para conhecimento, cujo relatório informa da composição do Conselho de Administração da Sociedade, o qual é integrado pelo Presidente da Câmara, Eng. Mário de Almeida, referindo, ainda, a sua qualidade de Administrador não executivo, fazendo igualmente referência à remuneração global do Conselho de Administração, sem especificar, todavia, as remunerações processadas e pagas a cada um dos seus membros*”.

Salienta, ainda, a mesma informação, que “*Após o Parecer do DAGF, de 20/11/03 e do respectivo despacho do Presidente da Câmara, de 21/11/03, este passou a ser remunerado pelo Município de Vila do Conde em 50% da remuneração mensal correspondente ao cargo de Presidente da Câmara e não foi repostos o valor relativo aos 50% anteriormente recebidos*”.



Rina Cruz

Com efeito, analisado o parecer do DAGF, acima referenciado, constata-se que o mesmo concluiu no sentido de se “... proceder à redução da remuneração ilíquida do Presidente da Câmara, em 50%”, não obstante “... o teor não vinculativo do parecer da PGR”.

Sobre aquele parecer, recai o despacho do Presidente da Câmara, de 21/11/03, cujo teor se transcreve:

“Concordo, devendo proceder-se conforme.

Certo é existir divergência de posições jurídicas sobre esta matéria, já que a ANMP sempre informou da existência de pareceres em sentido contrário ao parecer da Procuradoria-Geral da República.

Consequentemente, entendo correcto que a remuneração que me é atribuída na Câmara Municipal deve ser imediatamente reduzida nos termos propostos, ficando-se a aguardar cabais esclarecimentos sobre a questão em análise, por forma a, nessa medida, proceder à reposição das verbas recebidas desde a entrada em funções remuneradas no Metro, SA, até esta data se as conclusões jurídicas apontarem inequivocamente nesse sentido, ou receber as verbas que vierem a ser deduzidas a partir desta data no caso das conclusões finais referirem não haver razões para a referida redução remuneratória”.

3.3.3.3.2. O DIREITO

A presente questão controvertida prende-se, na sua essência, com a **integração da lacuna** que resulta da norma do art. 7º da Lei n.º 29/87, de 30/06 (**Estatuto dos Eleitos Locais**) que, sob a epígrafe “*Regime de remunerações dos eleitos locais em regime de permanência*” definiu o montante da remuneração a perceber (50% do valor base) por aqueles que exerçam qualquer **actividade privada** em acumulação com as respectivas funções autárquicas e nada disse relativamente àqueles que, também em acumulação, exerçam uma **actividade pública**.

De acordo com as regras da hermenêutica jurídica, a **integração das lacunas da lei** é feita, em primeira instância, com recurso ao **elemento analógico**, isto é, “*Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos*”, sendo certo que “*Há analogia sempre que no caso omissis procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei*” (art. 10º do Código Civil).

No caso em presença, o recurso à analogia impõe-se por razões de justiça equitativa, pois centrando-se a questão na acumulação de funções e correspondente acumulação de remunerações, não seria a natureza privada ou pública das actividades desenvolvidas em acumulação com as funções autárquicas que determinariam um tratamento diferenciado quanto à definição do montante da remuneração a perceber na autarquia local.



Rina Cruz

Assim, por identidade de razão, senão mesmo por maioria de razão, dado tratar-se da acumulação de remunerações que constituem despesa pública, não seria respeitado o princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado, caso se viesse a tratar desigualmente aquilo que é igual, tanto nos pressupostos de facto como de direito.

Neste contexto, em face da aplicação analógica da norma do art. 7º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 29/87, de 30/06, imposta por razões de equidade, forçoso se torna concluir que o PC apenas pode perceber 50% do valor base da remuneração a que tem direito enquanto eleito local, o que deveria ter ocorrido imediatamente após a tomada de posse no Conselho de Administração da empresa “Metro do Porto, SA”.

Aqui chegados, cabe trazer à colação o **Parecer n.º 77/2002, da PGR, publicado no DR, II Série, de 02/10/03**, que esteve na base do parecer do DAGF e do despacho do PC, acima referenciados, o qual concluiu no mesmo sentido, isto é, que **a acumulação de cargo político e de cargo público confere ao titular o direito a perceber a remuneração do cargo de origem, reduzido em 50%**, nos termos que, em síntese, a seguir se enunciam:

- 1.º No regime da CRP, a regra geral é a proibição de acumulação de cargos ou empregos públicos;
- 2.º Nos termos do art. 1º, n.s 1 e 2, al. f) da Lei n.º 64/93, de 26/08, os presidentes e vereadores de câmara municipal são considerados titulares de cargos políticos;
- 3.º A regra da exclusividade a que estão sujeitos os titulares de cargos políticos sofre uma excepção quanto aos presidentes e vereadores da câmara municipal, mesmo em regime de permanência, que podem exercer outras actividades, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis;
- 4.º A acumulação de cargo político de presidente ou vereador de câmara municipal com o cargo público de presidente ou membro do conselho de administração em empresa pública ou de sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, não faz incorrer em incompatibilidade os respectivos titulares;
- 5.º O presidente e vereador em regime de permanência a tempo inteiro que exerça em exclusividade as suas funções autárquicas recebem a totalidade das remunerações (cfr. art.s 6º, n.ºs 2 e 3 e 7º, n.ºs 1, al. a) e 2 da Lei n.º 29/87, de 30/06);



Rina Cruz

- 6.º A acumulação de cargo político e de cargo público confere ao titular o direito a perceber a remuneração do cargo de origem, **reduzido em 50%**, ao qual acrescem as remunerações ou senhas de presença que por tais cargos em acumulação e nas condições legais forem devidas;

Em primeiro lugar, deve salientar-se que a questão em análise no presente parecer da PGR não se coloca ao nível do regime de incompatibilidade da acumulação de cargos políticos e de cargos públicos, uma vez que a Lei n.º 12/98, de 24/02, que veio reprecisar o art. 6º da Lei n.º 64/93, de 26/08, na sua redacção originária, permite a acumulação entre as funções de eleito local e as de titular em órgão social de empresa pública ou de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos de âmbito local ou regional.

Ora, sendo legal a acumulação de funções, a questão centra-se na **percepção dos vencimentos correspondentes aos cargos ou funções acumulados**.

E, tal como se afirma no Parecer da PGR em análise, *“Estando o regime das incompatibilidades intrinsecamente associado ao regime remuneratório, o legislador foi muito claro e exigente em só conceder a remuneração completa ao presidente de câmara ou a vereador que exercesse em exclusividade a sua função.”*

Sempre que essa exclusividade não ocorresse a remuneração seria reduzida a metade”.

Neste sentido, vem, posteriormente, o art. 4º, n.º 5, da Lei n.º 9/90, na redacção da Lei n.º 56/90, quando *“ressalva de incompatibilidade a situação do presidente da câmara e do vereador a tempo inteiro em órgão social de empresa que prosseguisse fins de reconhecido interesse local em que a autarquia ou associação de municípios participasse, desde que o exercício de funções não fosse remunerado”*, pois, conclui-se naquele Parecer a formulação desta norma *“pode ainda ser lida como uma reafirmação da regra contida na al. a) do n.º 1 do art. 7º do Estatuto.”*

Na verdade, os titulares dos órgãos das pessoas colectivas que desenvolvem actividades em instituições com personalidade jurídica, autonomia estatutária, organizativa e de gestão, em relação ao município, não consentem a sua qualificação como funções autárquicas, uma vez que os actos que praticam apenas se projectam na esfera jurídica das respectivas entidades.



Rina Cruz

Assim, os titulares dos órgãos das pessoas colectivas que desenvolvem estas actividades **não se encontram no desempenho de uma função autárquica, para efeitos da previsão da al. a) do n.º 1 do art. 7º da Lei n.º 29/87**, pelo que não podem ser remunerados nos termos desta disposição legal, isto é, não exercem exclusivamente as suas funções autárquicas e, por isso, não podem receber a totalidade das remunerações previstas nos n.ºs 2 e 3 do art. 6º do mesmo diploma legal.

Nessa medida, o Parecer da PGR conclui, de igual modo, estar-se perante uma **lacuna da lei** que deve, em primeiro lugar, ser preenchida “segundo a norma dos casos análogos” (n.º 1 do art. 10º do CC), por razões de coerência normativa ou de justiça relativa, que se reconduz ao princípio da igualdade: tratar igualmente aquilo que é igual.¹¹

De harmonia com o mesmo Parecer, “*Trata-se de considerar de modo idêntico aqueles titulares que desempenhando as funções de presidente da câmara ou de vereador em regime de permanência que simultaneamente exerçam uma actividade profissional ou uma actividade privada com aqueles que exerçam outra actividade de natureza pública.*”

Aos presidentes de câmara e vereadores que acumulem as suas funções com outros cargos ou funções que não devem ser considerados autárquicos, ser-lhes-á reduzida a remuneração base em 50%, a que acrescerão as remunerações ou senhas de presença que pelos demais cargos ou funções que por lei tiver direito.”¹²

Em abono de tal interpretação analógica, pode ainda ser invocada a recente Lei n.º 22/04, de 17/06, que consubstanciando a oitava alteração à Lei n.º 29/87, de 30/06, e alterou o respectivo art. 7º que, na parte que aqui releva, passou a ter a seguinte redacção:

1. As remunerações fixadas no artigo anterior são atribuídas do seguinte modo:
 - a) “Aqueles que exerçam exclusivamente funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho não remunerado de outras funções públicas ou privadas, recebem a totalidade das remunerações previstas no artigo anterior;
 - b)

¹¹ Vide, neste sentido, J. Baptista Machado e Oliveira Ascensão.

¹² Vide Parecer n.º 77/02, da PGR.



Rina Cruz

Deve salientar-se ainda que o art. 2º do mesmo diploma legal determina a sua entrada em vigor no dia imediato ao da sua publicação, **com exceção do artigo 7º, que reporta os seus efeitos a 1 de Outubro de 2003**, sendo certo que o presente Parecer da PGR foi publicado no Diário da República de 02/10/2003.

A presente alteração vem, assim, pôr fim à controvérsia gerada pela actividade hermenêutica que rodeou o preenchimento da lacuna em análise, pois a nova redacção dada à norma do art. 7º, n.º 1, al. a) vem dizer expressamente que aqueles que exerçam **exclusivamente** funções autárquicas, ou em acumulação com o desempenho **não remunerado de outras funções públicas ou privadas, recebem a totalidade das remunerações** previstas no artigo anterior.

Quer isto dizer, a *contrario sensu*, que **aqueles que exerçam funções autárquicas em acumulação com o desempenho remunerado de outras funções públicas ou privadas, perceberão 50% do valor da base da remuneração.**

No caso vertente, o Presidente da Câmara de Vila de Conde exerce funções autárquicas em acumulação com o exercício de funções públicas remuneradas, desde 29/07/02, pelo que apenas poderia perceber, a partir desta data, 50% do valor base da remuneração.

Por último, não podemos deixar de referir que, ao contrário do que se afirma na informação do DAGF, de 20/11/03, acima mencionado, o **Parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da PGR**, tendo sido homologado por despacho do Secretário de Estado da Administração Local em 01/07/03 e publicado no Diário da República é **vinculativo**, nos termos do disposto no art. 43.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Ministério Público, valendo, assim, como interpretação oficial.

Nessa medida, e sendo esta a interpretação que se impunha na integração da lacuna legal em referência, fácil se torna concluir que o PC estava sujeito *ab initio*, à redução de 50% do valor base da remuneração auferida na autarquia, pelo que há lugar à reposição do valor global de € 13.118,60, indevidamente pago.

No exercício de 2003 também deverão ser repostas as quantias referentes a 50% do valor base da remuneração percebida pelo Presidente da Câmara até 21/11/03.

De resto, o próprio despacho do PC, supra transcrito, deixa antever tal reposição quando afirma: (...) *ficando-se a aguardar cabais esclarecimentos sobre a questão em análise, por forma a, nessa medida, proceder à reposição das verbas recebidas desde a entrada em funções remuneradas no Metro, SA, até esta data se as conclusões jurídicas apontarem inequivocamente nesse sentido, ou receber as verbas que vierem a ser*



Rina Cruz

deduzidas a partir desta data no caso das conclusões finais referirem não haver razões para a referida redução remuneratória”.

Termos em que se conclui que 50% do valor das remunerações percebidas pelo Presidente da Câmara, entre os meses de Agosto e Dezembro de 2002 (data de início de funções na sociedade Metro do Porto, SA e o fim do exercício em análise na presente auditoria) que ascendem ao valor global de € 13.118,60, constituem **pagamentos ilegais e indevidos**, por violação do disposto no art. 7º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 29/87, de 30/06, bem como do ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.

O pagamento de tais remunerações foi autorizado, no exercício de 2002, pelos seguintes membros do órgão executivo:

- Mário Hermenegildo Moreira de Almeida (€6.279,70);
- Abel Manuel Barbosa Maia (€6.838,90).

No âmbito do contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram:

“A Metro do Porto, SA é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos que «tem por objecto a exploração, em regime de concessão atribuída pelo Estado, de um sistema de metro ligeiro na área metropolitana do Porto, nos termos do respectivo instrumento normativo» (cf. arts. 1º e 3.º dos seus Estatutos, publicados em anexo ao DL n.º 394-A/98, de 15 de Dezembro).

A questão que se discute é, pois, a do regime legal estipulado para a acumulação das funções de presidente da câmara com o desempenho de outra / actividade pública; mas, mais do que isso, trata-se do desempenho duma função autárquica.

Na verdade, compete às câmaras municipais «criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes», etc. (art. 64-2/f, Lei n.º 169/99, de 18/09).

A Metro do Porto, SA tem por objecto social a prossecução de atribuições cometidas por lei aos municípios.

Assim, para efeitos do disposto no art. 7.º do Estatuto dos Eleitos Locais, «o exercício de funções [desempenhadas em entidades que prossigam fins autárquicos, mas que sejam entidade jurídica diversa da autarquia] deve ser considerado «exercício de funções autárquicas» (cf. douta declaração de voto de vencido anexa ao Parecer n.º 77/2002, da Procuradoria-Geral da República).

Sem prescindir do que antecede, entende-se considerar o seguinte:

Como nota prévia, e apesar da reduzida ou nula relevância efectiva da questão no caso concreto, importa sublinhar a total discordância do afirmado no Relato de Auditoria quanto ao carácter dos pareceres da Procuradoria-Geral da República.

É certo que, depois da sua homologação pelas entidades que os hajam solicitado, eles passam a valer «como interpretação oficial», (apenas) «perante os respectivos serviços» (art. 43º, 1 do Estatuto do Ministério Público).



Mas o mesmo não sucede, nem poderia suceder, quanto à Administração Autárquica, atento o princípio da autonomia do poder local. A Câmara Municipal não é, seguramente, um serviço do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente (nem, de resto, de qualquer outro...).

Isto posto, faz-se notar que o Parecer n.º 77/2002 apenas foi homologado em 01.Julho.2003 e publicado no Diário da República em 02.Outubro.2003.

Até esta data, a percepção das remunerações em causa ocorreu, não só no desconhecimento da interpretação efectuada no aludido Parecer, como, mais do que isso, na inteira convicção da legalidade do facto, que se afigurava consonante com o expandido no Parecer n.º 52/1 994, da mesma Procuradoria- Geral da República.

Conhecido era, igualmente, o Parecer de 07.Setembro.2001, da Comissão de Coordenação da Região do Norte, em que se concluiu: «Aos autarcas que exerçam o mandato em regime de exclusividade e que, cumulativamente, exerçam outras funções públicas remuneradas, não se lhes aplica o disposto no art. 70º nº 1 b) do estatuto dos Eleitos Locais».

Como quer que seja, não restam dúvidas de que se tratava de uma situação pouco clara, resultante duma lacuna legal, que era necessário preencher, num quadro legislativo melindroso e tecnicamente deficiente.

De resto, foi, precisamente, porque a questão não era de simples dilucidação que o Legislador sentiu a necessidade de intervir; e fê-lo através da Lei n.º 22/2004, de 17 de Junho, no sentido que é consabido.

Dúvidas não subsistem, igualmente, no que toca à boa fé que presidiu ao recebimento das importâncias em causa.

Isso terá sucedido, não apenas no caso vertente, mas na generalidade dos casos similares, que levaram à dita intervenção legislativa; e terá sido por isso que a alteração que nos ocupa, operada pelo mencionado Decreto-Lei, produziu efeitos desde 01.Outubro.2003 — véspera da publicação do referido Parecer 77/2002 (e não se trata, seguramente, de simples coincidência...).

Por isso se afirma, e bem, no Parecer de 08.Julho.2004 da Associação Nacional de Municípios Portugueses que «as situações anteriores a essa data [de Outubro de 2003] se consideram convalidadas, pelo que os eventuais problemas remuneratórios só se colocam a partir de tal data.

Nota-se, de resto (embora se trata de matéria que extravase já o período temporal a que se reporta o Relatório de Auditoria), que o Senhor Presidente da Câmara, em conformidade com a conclusão d) do aludido parecer, procedeu à « reposição de 50% dos vencimentos auferidos do Município de Vila do Conde desde 1 de Outubro de 2003 e até 30/11/2003» (guia de receita n.º 19812, de 04.Agosto.2004). Doc. Anexo

Por todo o exposto, e em conclusão, entendemos como acertado todo o procedimento seguido, quanto às remunerações em apreço, tendo sido processadas pelos Serviços Administrativos e Financeiros do Município de boa fé e conscientes da sua legalidade, não podendo em nosso entender, considerar-se os respectivos pagamentos como ilegais.”

Os Vereadores em regime de não permanência alegaram que:

“Relativamente aos pagamentos de remunerações em excesso ao Presidente da Câmara, caberá a este proceder à respectiva reposição no caso de esta ainda ser exigível, sendo, em todo o caso, a responsabilidade deste e do Vereador Abel Manuel Barbosa Maia, que autorizaram o respectivo abono.”

Os argumentos de facto e de direito aduzidos nas alegações que antecedem não alteram a análise feita no relato de auditoria, pelo que se corrobora o entendimento aí explanado, segundo o qual o Presidente da Câmara estava sujeito à redução de 50% do valor base da respectiva remuneração, na medida em



Rina Cruz

que a interpretação analógica do art. 7º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 29/87, de 30/06, assim o exigia, tal como veio a ser defendido no Parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da PGR.

Contudo, e dado o teor das alegações que antecedem, importa referir que a vinculação daquele parecer, dada a sua homologação por despacho do Secretário de Estado da Administração Local e publicação no Diário da República, não contende com a autonomia da administração local, como pretendem os responsáveis autárquicos, antes se insere na **tutela de legalidade** exercida pelo Governo sobre as autarquias locais, em nome do **princípio da unidade do Estado**, constitucionalmente consagrado (art. 6º da CRP), sem esquecer que o parecer foi solicitado pela entidade tutelar tendo em vista a interpretação oficial de uma questão de direito controvertida em tudo análoga à situação de facto e de direito em análise.

A alegada “*convalidação*” das situações anteriores à data da publicação do Parecer da PGR em análise, contraria as regras da hermenêutica jurídica que ditam que uma **lacuna da lei** deve, em primeiro lugar, ser preenchida “*segundo a norma dos casos análogos*” (n.º 1 do art. 10º do CC).

Saliente-se ainda que o despacho do Presidente da Câmara dá conta dessa coerência normativa ou justiça relativa, subjacente ao recurso à analogia como técnica interpretativa, quando afirma: “*...ficando-se a aguardar cabais esclarecimentos sobre a questão em análise, por forma a, nessa medida, proceder à reposição das verbas recebidas desde a entrada em funções remuneradas no Metro, SA, até esta data se as conclusões jurídicas apontarem inequivocamente nesse sentido, ou receber as verbas que vierem a ser deduzidas a partir desta data no caso das conclusões finais referirem não haver razões para a referida redução remuneratória*” (Sublinhado nosso).

Termos em que se mantêm a análise e respectivas conclusões atrás explanadas, as quais consubstanciam a violação do disposto no art. 7º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 29/87, de 30/06 e do ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL e são passíveis de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art. 59º e al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.3.4. TRANSFERÊNCIAS

A análise efectuada às transferências centrou-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte a entidades apoiadas, previamente seleccionadas.



Rina Cruz

Assim, depois de efectuado o levantamento do SCI conclui-se pela existência de um sistema **pouco fiável** tendo em conta o seguinte:

- ♦ A autarquia não dispõe de cadastros por entidade apoiada, onde constem os elementos actualizados que possibilitem conhecer da legalidade da sua constituição e da natureza dos fins que desenvolvem;
- ♦ Não está instituído qualquer procedimento que aponte no sentido de que as entidades subsidiadas apresentem cópias dos seus planos de actividades, orçamentos e contas;
- ♦ Na atribuição de subsídios, de uma forma geral, não é tida em linha de conta a matriz de competências constantes da Lei n.º 169/99;
- ♦ Não estão instituídas formas de acompanhamento e controlo da utilização dada aos subsídios;
- ♦ Não existe um regulamento municipal onde estejam formalmente previstos os critérios para atribuição de apoios a entidades, havendo apenas uma proposta do vereador do pelouro, que mereceu o despacho de concordância do PC, com definição de critérios gerais para a sua atribuição.

No que se reporta aos testes substantivos efectuados, a amostra foi alargada tendo as rubricas respectivas sido objecto de verificação segundo a técnica de amostragem não estatística, agregando a amostragem sistemática com amostragem por números aleatórios. No que se refere às transferências para as entidades a seguir discriminadas os processos de despesa correspondentes foram exaustivamente verificados.

Un.: Euros	
ENTIDADE	MONTANTE GLOBAL DAS TRANSFERÊNCIAS
Associação Desportiva Cultural Recreativa e Social de Guilhabreu	51.250,00
Centro Social e Paroquial das Caxinas	110.023,38
Clube Fluvial Vilacondense	91.407,15
Ginásio Clube Vilacondense	136.201,44
Rio Ave Futebol Clube ¹³	282.993,16
	671.875,13

Após apreciação documental, constatou-se que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõem as alíneas a) e b) do n.º 4 do art. 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09 e foi dado cumprimento ao estatuído no art. 1.º da Lei n.º 26/94, de 19/08, ou seja, a autarquia publicitou os “subsídios” atribuídos.

¹³ Do montante atribuído, €108.413,48, respeita a um contrato de aquisição de serviços e €174.579,68, para a actividade do clube.



Todavia, os montantes que abaixo se indicam foram autorizados por despacho do PC ou do VP, ao abrigo do instituto da delegação e subdelegação de competências, quando esta matéria não é delegável, face ao disposto no art. 65º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18/09, donde se concluiu pela nulidade de tais despachos (cfr. ponto 3.1.4. do relato).

Autorizaram a realização da despesa o PC (€197.091,81) e o VP Abel Manuel Barbosa Maia (€27.165,00) tendo os correspondentes pagamentos sido autorizados pelo PC (€11.481,08) e pelo VP (€359.047,45).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram:

“Relativamente ao exarado no Relatório entendemos informar:

- ♦ *que o Município de Vila do Conde já organizou cadastros por cada entidade apoiada, donde constam os documentos legais constitutivos da sua existência jurídica, objecto e fins, prosseguidos;*
- ♦ *já são exigidos às entidades apoiadas e apresentados pelas mesmas entidades cópias dos Planos de Actividades e Orçamentos.*
- ♦ *A obrigatoriedade de acompanhamento e controlo da utilização dada aos subsídios, só está legalmente consagrada nos casos que os subsídios são concedidos no âmbito do cumprimento de contratos de desenvolvimentos desportivo, de acordo com o previsto no DL n.º 432/91 de 6/li, art. 14.º;*
- ♦ *Quanto à concessão de subsídios, em geral, no âmbito do previsto nas alíneas a) e b) do n.º 4 do art. 64.º da Lei n.º 169/99 de 18/9, não existe qualquer norma jurídica que estatue a obrigatoriedade de acompanhamento e controlo da utilização dos subsídios concedidos, salvo se houver indícios inequívocos de desvio dos fins que se previam com a sua utilização.*

Que, nas alíneas a) e b) do n.º 4 do art. 64.º da Lei n.º 169/99 de 18/9, não está prevista a necessidade de qualquer regulamento para fixar as condições de concessão dos subsídios ou apoios aí previstos. Todavia, como se refere no relatório existe uma proposta do Vereador do Pelouro fixando os critérios gerais para concessão de apoios ou subsídios a entidades, tendo merecido o despacho de concordância do Sr. Presidente da Câmara.

Refere ainda o Relatório que, “ na atribuição de subsídios, de uma forma geral,. não é tido em linha de conta a matriz de competências constantes da Lei n.º 169/99 de 18/9”, nomeadamente o facto de a concessão de subsídios e apoios não serem, em geral, objecto de deliberação do executivo municipal, mas ser objecto de despachos de aprovação ao abrigo de delegação e subdelegação de competências, sem existência de norma habilitante.

Ora, na falta de norma habilitante para a delegação e subdelegação de competências efectuadas, é nosso entendimento que os actos de delegação e subdelegação de competências são anuláveis, conforme já concluímos atrás, e que, os actos de concessão de subsídios e apoios, ao abrigo da delegação e subdelegação de competências aprovadas, serão actos inválidos, meramente anuláveis, porque viciados de incompetência relativa, nos termos do art. 135/CPA.

Defende o Relatório, à pág. 65, que tais actos são actos nulos, por se tratar de actos consequentes de actos nulos, (art. 133, n.º 2, al. i)/CPA).



Salvo o devido respeito pela posição do Tribunal de Contas entendemos discordar inequivocamente dessa conclusão.

Primeiro porque entendemos que os referidos actos de delegação e subdelegação de competências não são nulos, mas anuláveis, conforme defendemos atrás.

Segundo, porque, a valer a tese de nulidade defendida pelo Tribunal de Contas, de que os actos consequentes de concessão de apoios e subsídios praticados ao abrigo da competência delegada e subdelegada, seriam nulos, teriam sempre de ser salvaguardados os efeitos jurídicos produzidos, nos termos do disposto no art. 134.º, n.º 3 do CPA, por haver beneficiários contra- interessados na manutenção dos efeitos jurídicos totalmente produzidos, dado o decurso do tempo já verificado.

Todavia, conforme já expressamos, esta não é a nossa posição, pois entendemos que os actos de concessão de apoios ou subsídios praticados ao abrigo de delegação e subdelegação de competências inválida por falta de norma habilitante, serão inválidos, viciados de incompetência relativa, meramente anuláveis, nos termos do art. 135/CPA.

Relativamente às transferências verificadas e analisadas pelo Tribunal de Contas, é referido no Relatório, a pág. 65, que foram autorizadas por despachos do Sr. Presidente da Câmara subsídios no valor de 197.091,81€ e por despachos do Vice-Presidente da Câmara, subsídios no montante de 27.165,00€.

Ora analisados os documentos de despesa, e a relação solicitada ao Tribunal de Contas e enviado ao Município de Vila do Conde pela “Mensagem Fax n.º 1130/04 — DA VIII” verifica-se ter sido considerada em duplicado o subsídio concedido à “Comissão Culto Capela do Socorro”, no valor de 1.500 euros, autorizado pelo Sr. Presidente da Câmara, objecto da autorização do pagamento n.º 9377 de 11/12/2002, devendo este montante ser deduzido ao montante global autorizado pelo Sr. Presidente da Câmara.

Com efeito, no ano económico de 2002, foi autorizada a atribuição de subsídios a diversas entidades, conforme relação anexa, por despacho do Sr. Presidente da Câmara no valor de 195.591,81€, e por despacho do Sr. Vice-Presidente da Câmara no valor de 27.165,00 €.

Os despachos em causa foram proferidos ao abrigo de competência delegada pela Câmara Municipal no Sr. Presidente da Câmara, aprovada em reunião do executivo municipal de 24/01/2002 e subdelegada por despacho do Sr. Presidente da Câmara, de 25/01/2002.

Porém, entende o Tribunal de Contas que a competência em causa era própria do executivo municipal, e indelegável por falta de norma habilitante para o efeito;

E como tal, comina os actos de delegação e subdelegação de competências como nulos, considerando ter havido por parte do órgão delegante uma renúncia ou alienação da sua competência; e comina igualmente como nulos os despachos praticados ao abrigo da delegação e subdelegação de competências, pelos quais foram autorizados os subsídios referidos, por falta de competência própria ou delegada.

Ora é nosso entendimento que o acto de delegação de competências praticado pelo executivo municipal, com falta de norma habilitante, não se traduz em qualquer renúncia ou alienação da sua competência própria, uma vez que o órgão delegante conserva o poder de avocar ou revogar os actos praticados pelo órgão delegado, pelo que o acto administrativo de delegação de competência praticado pelo executivo municipal em 24/01/2002, será, meramente anulável, por falta de fundamentação legal.

Entende também o Tribunal de Contas que os despachos do Sr. Presidente da Câmara e do Sr. Vice-Presidente da Câmara, de autorização para atribuição de subsídios, praticados em 2002, são nulos, por falta de competência própria ou delegada.

Ora, salvo o devido respeito por tais conclusões, entendemos discordar inequivocamente dessa interpretação e conclusão.

Mesmo admitindo que a delegação de competências praticada pelo executivo municipal em 24/01/2002 e posterior subdelegação de competências de 25/01/2002 são actos inválidos, meramente anuláveis, é nosso entendimento que nessa



Rina Cruz

hipótese, os despachos do Sr. Presidente da Câmara e do Sr. Vice-Presidente da Câmara serão actos anuláveis, viciados de incompetência relativa, como é aceite pela generalidade da Doutrina Administrativa, (Vide: Dr. Freitas do Amaral, in: Curso de Direito Administrativo, Volume I págs. 387, 388 e 420, Edição Almedina, 2001), e nos termos do art. 135/CPA. E sendo anuláveis, os mesmos são insusceptíveis de serem invalidados, decorrido o prazo de caducidade para a sua impugnação judicial, o qual já decorreu. É também entendimento geral da Doutrina Administrativa que os actos anuláveis viciados de incompetência relativa podem ser convalidados pelo órgão com competência própria. (Vide: Dr. Freitas do Amaral, in: Curso de D.A. volume II, págs. 421 e 422, Edição Almedina 2001)

Todavia, a Câmara Municipal, em reunião de 14/10/2004, entendeu confirmar a concessão de apoios e subsídios em causa aprovados por despachos do Sr. Presidente da Câmara e pelo Sr. Vice-Presidente da Câmara ao abrigo de competências delegadas e subdelegadas, de cuja deliberação se anexa certidão.”

Os vereadores em regime de não permanência alegam: “E o mesmo se dirá em relação às transferências de verbas para associações de interesse público, visto que autorizadas pelo mesmo Vereador.”

Sobre as alegações anteriormente transcritas, cumpre proceder às seguintes considerações:

- 1.º O município de Vila do Conde já promoveu a organização de cadastros por entidade apoiada, onde constam os elementos que possibilitam conhecer da legalidade da sua constituição e da natureza dos fins que desenvolvem, bem como providenciou no sentido dessas entidades apresentarem cópias dos Planos de Actividades e Orçamentos, pelo que sobre esta matéria nada mais se acrescenta.
- 2.º Sobre a forma de acompanhamento e controlo da utilização dada aos subsídios, bem como sobre o regulamento onde estejam formalmente previstos os critérios da sua atribuição, as alegações não colhem na medida em que, tendo em conta os são princípios de gestão bem como os objectivos do Sistema de Controlo Interno, os métodos e procedimentos definidos no ponto 2.9.10 do POCAL são os mínimos aos quais deverá obedecer a norma de controlo interno a aprovar pela autarquia. No entanto, porque a norma de controlo interno deve ser um instrumento regulador de todos os procedimentos desenvolvidos deverá conter regras definidoras para todas as áreas de intervenção, nomeadamente regras gerais de atribuição e acompanhamento de subsídios que, se não forem abrangidas naquela norma, como é o caso em apreço, deverão ser elaboradas autonomamente;
- 3.º É de dar razão aos responsáveis quanto à autorização de despesa n.º 9377 de 11/12/02, no valor de €1.500,00 uma vez que aquele valor foi considerado duas vezes por ter havido duplicação de documentos. Assim, no ano de 2002 foi autorizada a realização de despesa pelo PC no montante global de €195.591,81;



Rina Cruz

4.º Sobre a matriz de competências constantes da Lei n.º 169/99, no que se refere à atribuição de subsídios, conclui-se que o vício foi sanado através da ratificação dos despachos do PC pelo órgão executivo, em reunião de 14/10/04.

3.3.3.5. DESCONTOS DA ADSE

O DL n.º 125/81, de 27/05, instituiu o desconto para a ADSE (1% sobre as remunerações pagas aos funcionários e agentes dos serviços do Estado) constituindo o mesmo, nos termos do n.º 2 do art. 2º daquele diploma, receita dos corpos administrativos.

Com a publicação do DL n.º 118/83, de 25/02, o diploma anteriormente citado foi revogado, passando aquela verba a constituir receita do Orçamento de Estado, conforme determina a al. c) do art. 5º do referido diploma:

“As verbas despendidas pela ADSE em produtos farmacêuticos adquiridos pelos trabalhadores das autarquias e seus familiares serão compensadas pelo desconto legal efectuado nos vencimentos daqueles, o qual constituirá receita do Orçamento Geral do Estado.”

Sendo os descontos para a ADSE, efectuados sobre as remunerações pagas ao pessoal, uma receita do Orçamento do Estado deveriam os mesmos ser registados no mapa Mod. 6/TC – “Conta de Operações de Tesouraria” e entregues nos cofres do Estado.

Em contravenção com o disposto no citado diploma, o município tem vindo a considerar as receitas provenientes dos descontos efectuados para a ADSE como receitas próprias, não efectuando a transferência das verbas retidas para os cofres do Estado e, conseqüentemente, não fazendo qualquer registo no mapa “Mod. 6/TC – Conta de Operações de Tesouraria”, mas antes registando-as no “Mapa Mod. 5/TC – Conta de execução orçamental”.

Sobre esta matéria, em nota assinada pelo Presidente da Câmara, a **fls. 162 e 163 do Anexo 4 do Vol. IX**, foi prestada a seguinte explicação:

“A Câmara Municipal tem procedido ao desconto legal no vencimento do seu pessoal de 1% para fazer face às participações dos encargos de saúde dos seus funcionários e agentes, nos termos do previsto na Lei aplicável aos funcionários públicos (DL n.º 118/83 de 25/2).”



Rina Cruz

Porém, considerando que o pagamento das participações com os encargos de saúde dos funcionários e agentes do Município é e tem sido suportado pelo orçamento municipal, quer os apresentados directamente, quer os apresentados pela própria ADSE, foi sempre entendimento desta Câmara Municipal que os descontos efectuados deveriam reverter para o próprio Município.

Refira-se que o Município de Vila do Conde paga directamente as participações de encargos com a saúde dos seus funcionários, cujos comprovativos são apresentados pelos seus funcionários e agentes.

E suporta ainda os encargos de saúde dos seus funcionários e agentes apresentados pela ADSE ao Município.

Neste quadro, a entrega dos descontos efectuados aos funcionários e agentes municipais (1% sobre os vencimentos mensais) seria de todo injusto, e implicaria um procedimento desigual face ao regime em vigor para a Administração Central.

É de referir ainda que a própria ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses tem sugerido e proposto, por diversas vezes, que os Municípios abandonem o sistema de saúde da ADSE e o seu regime jurídico, para os seus funcionários e agentes, por, para além de o considerar injusto, o entender prejudicial para os Municípios e mesmo eventualmente inconstitucional.

Nestes termos, tem a Câmara Municipal retido, e considerado como receita própria, o montante de 1% dos descontos efectuados aos vencimentos dos seus funcionários e agentes, nos termos legais, para participação dos seus encargos de saúde.

Significativo para a Câmara Municipal tem sido o facto de tal situação nunca ter sido referida por Inspeções que a verificaram, bem como se constata que a própria ADSE nunca solicitou tal pagamento.”

Regista-se a explicação apresentada, mantendo-se no entanto o atrás exposto, salientando que, no exercício de 2002 os descontos atingiram o montante de €61.138,22 e foram contabilizados na rubrica 09.02.04. – Descontos dos funcionários - ADSE.

Esta situação viola o disposto na al. c) do art. 5º do DL n.º 118/83 supra citado e o ponto 7.6 do POCAL¹⁴ uma vez que as verbas em causa foram consideradas receitas orçamentais quando se trata de dinheiros que apenas deveriam transitar pela autarquia, para entrega a terceiras entidades.

O **orçamento para 2002**, foi apreciado em reunião de 17/04/2002 (cfr. acta da Câmara Municipal - **fls. 329 a 332 do Vol. II**) no qual se encontra prevista uma verba na rubrica 09.02.04 – Descontos dos funcionários - ADSE, tendo votado a favor os seguintes Vereadores:

¹⁴ De acordo com o ponto 7.6 do POCAL “São consideradas como operações de tesouraria as cobranças que os serviços autárquicos realizam para terceiros”.



Rina Cruz

- Mário Hermenegildo Moreira de Almeida;
- Abel Manuel Barbosa Maia;
- Maria Elisa de Carvalho Ferraz;
- José Manuel Carvalho de Barros Laranja;
- António Maria da Silva Caetano.

Abstiveram-se os Vereadores:

- José Manuel dos Santos Cruz;
- José Miguel Dias Paiva e Costa;
- Óscar Augusto Nogueira;
- Ernesto Manuel da Costa Ramalho.

De harmonia com o exposto no ponto **2.5.** supra, relativo ao enquadramento jurídico da figura da abstenção, conclui-se que os membros acima referidos são igualmente responsáveis pela aprovação do orçamento relativo ao exercício de 2002.

No contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram:

“Refere o Relatório (...), que, no ano de 2002, a Câmara procedeu ao desconto de 1% aos salários dos funcionários públicos, como desconto para a ADSE, no valor global de 61.138,22 €, tendo-os considerado e contabilizado como receitas orçamentais, não os remetendo à ADSE.

Ora o desconto para a ADSE de 1% sobre as remunerações salariais pagas aos funcionários e agentes dos serviços do Estado, foi instituído pelo DL n.º 125/81 de 27/05 e nos termos da alínea c) do art. 5.º constituía receita própria dos corpos administrativos, devendo ser os corpos administrativos a suportar os encargos de saúde, participando-os, dos seus funcionários e agentes, procedimento que se afigurava justo.

Com a publicação do DL n.º 118/83 de 25/02, mantém-se o desconto de 1% das remunerações salariais dos funcionários e Agentes do Estado e Autarquias Locais, mas determina-se que tais descontos são receita do orçamento geral do Estado, ou seja, as Autarquias Locais deveriam entregar os descontos efectuados nos cofres do estado, determinando o art.º 5º, alínea c):

“As verbas despendidas com a ADSE em produtos farmacêuticos adquiridos pelos trabalhadores das Autarquias e seus familiares serão compensados pelo desconto legal efectuado nos vencimentos daqueles, o qual constituirá receita do Orçamento Geral do Estado.”

Porém, convém informar que o pagamento das participações com os encargos de saúde dos funcionários e agentes do município é e tem sido suportado pelo orçamento municipal, quer os apresentados directamente pelos funcionários e agentes, quer os apresentados pela ADSE, sempre se entendeu que a melhor interpretação do art. 5.º, alínea c) do Dec-Lei n.º 118/83, de 25/02, era no sentido de os descontos efectuados de 1% sobre as remunerações salariais dos funcionários e



Rina Cruz

agentes para a ADSE, deveriam reverter para o próprio Município como receitas orçamentais, pois só assim o produto desses descontos pode ser destinado a suportar os encargos de saúde, dos funcionários e agentes do Estado.

A não ser assim, então o Regime previsto no Dec-Lei n.º 118/83 de 25/02 é materialmente inconstitucional, pois teria violado o princípio da igualdade de tratamento entre a Administração Central e a Administração Local, porquanto:

- ♦ Na Administração Central, os serviços e organismos, procedem ao desconto de 1% para a ADSE nas remunerações salariais dos funcionários e agentes do Estado e entregam o produto desse desconto nos cofres públicos, participando a ADSE. Todos os encargos de saúde dos funcionários públicos, ou seja, encargos com produtos farmacêuticos, consultas médicas, internamentos, cirurgias, etc.
- ♦ Na Administração Local, as Autarquias Locais procedem ao desconto de 1% para a ADSE nas remunerações salariais dos seus funcionários e agentes e entregariam o produto desses descontos nos cofres públicos como receita do Orçamento Geral do Estado, e a ADSE só participa os encargos de saúde dos funcionários e agentes autárquicos relativos a produtos farmacêuticos, mas não os relativos a consultas médicas, internamentos e cirurgias, sendo neste caso suportados pelos orçamentos do Municípios.

Tal regime consagra um procedimento desigual, injusto e inaceitável violador do princípio constitucional da igualdade de tratamento, que resulta em claro prejuízo dos Municípios.

Por isso entendemos manter todas as justificações e fundamentações apresentadas pelo Sr. Presidente da Câmara pelo Sr. Presidente da Câmara à data da Auditoria, ínsitas no Relatório, a págs. 66 e 67, sugerindo que o Regime legal em vigor seja revisto pelos órgãos de soberania como poder legislativo, no sentido de ser assegurado um tratamento equitativo entre a Administração Central e a Administração Local.

Os Vereadores em regime de não permanência alegaram:

“No que respeita à questão da retenção de verbas da ADSE, que deveriam ser depositadas nos cofres do Estado, compreende-se a alusão à responsabilidade solidária dos Vereadores que se abstiveram, mas a verdade é que a abstenção é sempre um sinal de que o Vereador não está em absoluto acordo com a decisão que vingou, não podendo, por isso ser-lhe assacada igual responsabilidade, e daí que por tudo o que já se disse anteriormente relativamente aos Vereadores em regime de não permanência, se entenda que estes não “são igualmente responsáveis”, mas sim desigualmente responsáveis.”

Em face do exposto, é de referir que não cabe a este Tribunal avaliar a eventual inconstitucionalidade das normas legais, pelo que quanto a esta matéria não se faz qualquer apreciação.

As alegações apresentadas em nada alteram a posição expressa no Relato de Auditoria, sendo o procedimento adoptado susceptível de eventual responsabilidade sancionatória ao abrigo do disposto nas als. a) e b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Rina Cruz

3.3.3.6. ENCARGOS DE COBRANÇA

Da análise efectuada à conta de execução orçamental (Mod.5/TC) constatou-se que, na rubrica 01.03/04.04 – “Encargos de cobrança”, a dotação disponível no orçamento final era de €75.000,00 e a “Despesa” (pagamento que ocorre por retenção na fonte das entidades cobradoras e pagadoras da receita) foi de €1.025.081,77, tendo assim sido ultrapassado a dotação orçamental.

Solicitada informação aos serviços sobre esta situação, foram apresentados os esclarecimentos que se passam a transcrever (**vd. documento inserto a fls. 224 do Anexo 5 do Vol. IX**).

“Desde a entrada em vigor do DL 341/83, de 21/07, que foi entendido pelo Chefe de Secretaria de então, que os encargos de cobrança poderiam ultrapassar a dotação orçamental uma vez que a origem destas despesas se deve à compensação de receitas legalmente consignadas (n.º 3 do art. 26º).

Não foi nunca, levantada qualquer questão por parte das Inspeções de Finanças que durante este período foram efectuadas a este Município e este procedimento manteve-se até ao ano de 2002.

Todavia, é necessário considerar que os pagamento dos encargos de cobrança ocorre logo por retenção na fonte das entidades cobradoras e pagadoras dessa receita, não dependendo a sua retenção para pagamento dos encargos de cobrança de qualquer acto administrativo ou financeiro pois a retenção decorre da própria lei.

Sendo os mesmos desconhecidos e imprevisíveis à priori, não é possível dotar previamente a rubrica de despesa com dotação orçamental adequada.”

Atendendo aos esclarecimentos e não obstante tratar-se de situações de natureza técnica que não afectam a realidade financeira, sugere-se que futuramente se tenha a mesma em conta, dotando suficientemente a rubrica ou procedendo a alteração orçamental de modo a evitar a sua repetição.

3.3.3.7. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS E EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

Da conferência dos documentos respeitantes à rubrica 04/04.09 – “Educação, Cultura, Desporto, Tempos Livres e Acção Social – Aquisição de Serviços – Outros”, verificou-se que as ordens de pagamento, globalmente consideradas, atingem o montante de €608.225,54 e reportam-se a diversas aquisições de serviços.

Dos documentos analisados, retira-se que algumas das despesas incluídas nas ordens de pagamento que recaíram na amostra não estão suportadas por requisição externa ou documento equivalente, ou possuem requisição externa sem que daí conste a informação de cabimento de forma expressa (ou seja,



Rina Cruz

do modelo de requisição utilizado pelos serviços autárquicos, no exercício de 2002, não constava nenhum campo com a informação da dotação disponível).

Solicitados esclarecimentos sobre esta situação obteve-se a seguinte informação:

“Nos processos de despesa de 2002 era feito o cabimento de despesa informaticamente, procedimento que o programa informático executava, mas não imprimia automaticamente a declaração de cabimento sempre que o mesmo era feito.

No entanto quando solicitada a declaração de cabimento, para efeitos probatórios, essa declaração era impressa.

A todo o momento e de qualquer processo de despesa pode ser impressa a declaração de cabimento.

Ordem de Pagamento Geral:

Tem como objectivo o registo das despesas que não têm cabimento prévio e não são registadas em contas de fornecedores.

Registam, em simultâneo o cabimento e liquidação das despesas.”

Regista-se o esclarecimento prestado, mantendo-se no entanto o atrás referido, atendendo que foram efectuadas despesas sem que da requisição externa ou outro documento equivalente conste a informação de cabimento de forma expressa como se pode verificar nos respectivos documentos da despesa (fls. 281 a 361 do Anexo 6 do Vol. IX).

A responsabilidade por estas situações recai sobre os membros do órgão executivo que, em sede de competência própria ou delegada, têm competência para autorizar despesa, tal como se pode constatar no Anexo 5.1. deste Relatório - Eventuais infracções financeiras (item 3.3.3.7.1.).

Ainda da observação dos processos de despesa, relativos ao exercício em apreciação, constataram-se com as seguintes situações:

3.3.3.7.1. FORNECIMENTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A) Os factos

O MVC, no decurso do exercício de 2002, efectuou diversos pagamentos (cfr. OP. N.ºs 7291, 6331 e 9 de **fls. 281 a 303 do Anexo 6 do Vol. IX**) a três fornecedores distintos (M. Cerca Ramos, Lda., Norténis - Organização e Gestão Desportiva Lda. e Viana & Filhos, Lda.), tendo-se constatado que o procedimento utilizado foi o ajuste directo.



A1) Fornecimento de diverso material para escolas, parques públicos e parques infantis

Quanto à Ordem de Pagamento n.º 7291 de 30/08/2002 (fls. 296 a 303 do Anexo 6 do Vol. IX), o MVC pagou à firma M. Cerca Ramos, Lda. a importância de €15.242,48, referentes às facturas n.ºs 016, 025 e 031, datadas de 09/05/2002, 03/06/2002, e 15/07/2002, no valor de €4.340,91; €4.663,76; €3.955,47, respectivamente, (valores s/ IVA), conforme se espelha no quadro seguinte.

Un: Euros

Facturas da Firma M. Cerca Ramos, Lda.				Descrição
N.º s	Data	Valor s/ IVA	IVA (17%)	
016	09/05/02	4.340,91	737,96	Fornec. e montagem de peças infantis - Parques públicos.
025	03/06/02	4.663,76	792,84	Fabrico de vários mobiliário para escolas.
031	15/07/02	3.955,47	751,54	Execução de peças em madeira tratada - Parques Infantis.
TOTAL		12.960,14	2.282,34	
		15.242,48		

Também neste processo de despesa, da documentação analisada nada existia quanto ao tipo de procedimento efectivamente adoptado, tendo-se constatado que o município procedeu a vários ajustes directos parcelares, sem observar o procedimento adequado, como se pode verificar nos documentos acima referidos, os quais foram assinados pelo VP Abel Maia e pela Vereadora Maria Elisa Ferraz, e ainda pela informação do DDAGF (documento inserto a fls. 362 do Anexo 6 do Vol. IX).

A autorização da despesa, bem como a autorização do pagamento, no valor de €15.242,48, foi dada pelo VP, Abel Manuel Barbosa Maia.

A2) Publicidade em provas desportivas

Relativamente à OP n.º 6331, de 22/07/2002 (fls. 288 a 295 do Anexo 6 do Vol. IX), o MVC pagou à firma Norténis - Organização e Gestão Desportiva Lda., a importância de €4.760,00, referente à factura n.º 20020019 (Publicidade em provas desportivas), de 03/07/2002, no valor de €4.000,00 (valor s/ IVA).



Rina Cruz

Da documentação analisada constatou-se que sob proposta do VP, Abel Maia, de 10/04/02, após várias considerações, da qual consta que a firma em questão tem experiência neste tipo de eventos, propôs-se a adjudicação à Norténis da aquisição por ajusto directo de diversos serviços no valor de €35.000,00 (sem IVA) os quais se consubstanciam essencialmente no seguinte:

- “ - garantir ampla divulgação na Região e no País da realização do Torneio de Ténis de Vila do Conde.
- a colocar e manter no local da realização do Torneio em local de destaque durante toda a realização do Torneio cartazes e faixas promocionais do concelho de Vila do Conde.
- garantir a transmissão televisão da final do Torneio. (sic)
- garantir a presença de atletas de nome internacional para uma mais intensa divulgação do torneio nos órgãos da comunicação social.”

Neste mesmo documento consta a informação manuscrita do Director de Departamento Administrativo e Financeiro, no qual refere que a aquisição de serviços proposta pode ser adjudicada por ajusto directo, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art. 86º do DL n.º 197/99, de 08/06, tendo para o efeito competência própria o Presidente da Câmara.

O PC, ainda no mesmo documento, e por despacho sem data, refere: “*Concordo; proceda-se conforme*”.

Assim, em 19/04/2002 foi celebrado um contrato de aquisição de serviços entre o MVC, representado pelo VP Abel Maia e a firma Norténis – Organização e Gestão Desportiva, Lda., representada pelo sócio-gerente.

O contrato em análise teve por objecto divulgar e promover a imagem da cidade e do concelho em geral, o seu reconhecido património histórico e arquitectónico, a genuinidade dos seus produtos artesanais e as suas principais realizações anuais, nomeadamente os festejos de S. João, as Feiras Nacionais de Artesanato e Gastronomia, a Semana da Juventude, o Circuito Automóvel e grandes eventos desportivos.

Na cláusula n.º 2 é estipulado que o MVC se obriga a pagar à Norténis, como contrapartida do referido na cláusula n.º 1 (serviços prestados, já anteriormente referenciados na proposta de 10/04/2002), o valor de €35.000,00 (+IVA).

De salientar que neste contrato não é feita qualquer referência ao período contratual do mesmo.

A despesa, no valor de €35.000,00, foi autorizada pelo PC, Mário de Almeida, e o pagamento autorizado pelo VP, Abel Maia, no valor de €4.760,00.



Viana Cruz

A3) Sessão de fogo de artifício – Passagem de ano

Relativamente à Ordem de Pagamento n.º 9 de 4/01/2002 (fls. 281 a 287 do Anexo 6 do Vol. IX), o MVC pagou à firma Viana & Filhos Lda., - Oficina de fogos de artifício, a importância de €16.970,90, referente à factura n.º 00914 (Diverso material de fogo de artifício), de 31/12/2001, no valor de €14.505,04.

Da documentação analisada, constatou-se que em 7/11/2001, foi apresentada por diversos técnicos superiores do município a seguinte proposta:

“ ... propomos à Câmara Municipal a organização de uma série de eventos, de diferentes tipologias artísticas e direccionadas a variados públicos.

O Natal da Solidariedade, das Escolas, a realização de concertos pelas freguesias do concelho e na cidade, a animação das ruas, a passagem de ano, e ainda as festas de Natal que a autarquia regularmente oferece aos seus funcionários.

Assim para que este programa possa ser levado a cabo, propõe-se que a Câmara Municipal assuma os encargos respeitantes à sua organização.”

Do mesmo documento é possível verificar que esta proposta foi objecto de concordância por parte da Vereadora Maria Elisa Ferraz e por parte do PC, tendo este ainda referido “*Proceda-se conforme, respeitando-se os procedimentos legais*”.

Nesta sequência, em 28/12/01, é apresentada pelo assessor autárquico a seguinte informação:

“Foram feitas várias consultas telefónicas para a sessão de fogo artifício para a noite de passagem de ano.

Só uma apresentou disponibilidade para tal. Assim, por não haver na referida data qualquer outra firma para efectuar a supracitada sessão de fogo de artifício, sugere-se que este serviço seja adjudicado à firma Viana & Filhos, Lda., cuja proposta se anexa e se enquadra nos valores normalmente pagos por trabalhos semelhantes.”

Neste mesmo documento consta a informação manuscrita do Director de Departamento Administrativo e Financeiro na qual refere que para aprovar a aquisição de serviços sugerida, tem competência própria o Presidente da Câmara.

O PC, ainda no mesmo documento, e por despacho sem data, refere: “*Concordo, proceda-se conforme*”.



Viana Cruz

Do mesmo processo consta a proposta apresentada pela firma Viana & Filhos Lda., no valor de €14.505,04.

No exercício em apreciação foi pago o valor de €16.970,90, o qual foi autorizado pelo VP, Abel Maia.

B) Enquadramento jurídico

Os factos supra descritos, relativos a três processos identificados de A1 a A3, levaram a equipa de auditoria a concluir, desde logo, pela não observância dos normativos legais reguladores da realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à aquisição de bens móveis e serviços, consagrados no DL n.º 197/99, de 08/06, em virtude de não terem sido precedidos dos procedimentos adequados em função do valor dos respectivos contratos. Assim:

- ❑ O contrato de “Fornecimento de diverso material para escolas, parques públicos e infantis”, no valor de €15.242,48, estava sujeito ao procedimento com consulta prévia a, pelo menos, três locadores ou fornecedores, uma vez que o respectivo valor era inferior a €25.000 (cfr. art. 81º, n.º 1, al. b) do DL n.º 197/99, de 08/06;
- ❑ O contrato de “Publicidade em provas desportivas”, no valor de €35.000,00, estava sujeito ao procedimento com consulta prévia a, pelo menos, cinco locadores ou fornecedores, uma vez que o respectivo valor era inferior a €50.000 (cfr. art. 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, de 08/06);
- ❑ O contrato relativo à “Sessão de fogo de artifício – Passagem de ano”, no valor de €16.970,90, estava sujeito ao procedimento com consulta prévia a, pelo menos, três locadores ou fornecedores, uma vez que o respectivo valor era inferior a €25.000 (cfr. art. 81º, n.º 1, al. b) do DL n.º 197/99, de 08/06);

Nestas circunstâncias e sendo certo que os contratos de fornecimento de bens e serviços A1 e A3 foram precedidos do procedimento de ajuste directo, estamos perante a violação de normas legais de natureza imperativa, cuja aplicação é obrigatória para as entidades públicas, nas quais se incluem as autarquias locais (art. 2º do DL n.º 197/99, de 08/06). Quanto ao contrato A2, assiste razão aos responsáveis, como se verá adiante.



Rina Cruz

Atentos os factos, conclui-se que relativamente aos contratos A1 e A3 **as despesas efectuadas são ilegais:**

- Por um lado, o município não cumpriu as regras aplicáveis ao regime de contratação e realização de despesas públicas e, por isso, preteriu formalidades essenciais;
- Por outro, as despesas foram realizadas sem que se tivessem cumprido com os requisitos legais referente aos pressupostos para a realização das mesmas, ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.

Consideram-se responsáveis (contratos A1 e A3):

A1 – O VP, Abel Maia, pela autorização da despesa e do pagamento no valor de €15.242,48;

A3 – O VP, Abel Maia, pela autorização do pagamento no valor de €16.970,90.

Relativamente a este facto, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram que:

A1) Fornecimento de diverso material para escolas, parques públicos e parques infantis

Pagamentos a “M. Cerca Ramos, Lda”, pela OP n.º 7291, de 30/08/2002, no valor de 15.242,48€, relativa a 3 facturas/fornecimentos de 5.078,87€, 5.456,60€ e 4.707,01€, IVA incluído, datadas de 09/05/02, 03/06/02 e 15/07/02, respectivamente.

Sendo cada uma das facturas/fornecimentos de valor inferior a 5.000,00 €, sem IVA.

O Tribunal de Contas, em resumo, acusa a Câmara Municipal de Vila do Conde de não ter recorrido ao procedimento de consulta prévia, violando as regras aplicáveis ao regime de contratação e realização de despesas públicas.

Nos referidos domínios, as atribuições e competências são da exclusiva responsabilidade do município.

No entanto, a gestão de todos estes equipamentos não é assegurada directa, imediata e exclusivamente pelos órgãos autárquicos, ou pelos técnicos do município, existem, de acordo com o equipamento, natureza e finalidade, vários responsáveis pela gestão dos mesmos.

E, em cada momento, em função das necessidades reais, os responsáveis manifestam e solicitam ao município as intervenções que este tem obrigação de fazer.

Quase sempre, por melhor planeamento que exista, as intervenções são pontuais, urgentes e em equipamentos diversos, quer quanto à localização, quer quanto à sua natureza e finalidade.

O município de Vila do Conde tem 30 freguesias, existindo em cada uma todos os equipamentos que aqui discutimos.

Os pedidos de apoio e intervenção são constantes, quase sempre com carácter de urgência e para locais distintos.

Dada a natureza e as funções de interesse público que estão em causa, o município age com a urgência exigida, sob pena de, não o fazendo, ele próprio por em causa o cumprimento das obrigações que competem a tais equipamentos, denegando o interesse público e colectivo que visam satisfazer. Contudo, deve referir-se, o município tem sempre uma lista de



fornecedores e respectivos preços, para lhe ser permitido responder a solicitações do género, com rapidez, e ao melhor preço.

E, em nossa opinião, o município, quer ao nível dos seus órgãos representativos, quer aos nível dos seus técnicos, cumprir as atribuições que legalmente lhe são cometidas, respeitando, integralmente, a legalidade das normas que regulam o exercício das suas competências, porquanto:

- a) Os bens adquiridos não são iguais, nem sequer homogéneos, ou idênticos. Tratou-se de várias aquisições de serviços;
- b) As aquisições foram feitas em momentos diferentes;
- c) Os bens adquiridos destinaram-se a equipamentos distintos e com localizações diversas;
- d) O valor de cada autorização para realização de despesa não obrigava a consulta prévia.

Apenas se constata que o fornecedor é um único, e a Ordem de Pagamento é também única, nas referente a 3 facturas.

Ora, nos termos do diploma regulamentador desta matéria, não é pelo facto de ser um único fornecedor, nem pelo facto de os bens adquiridos terem sido pagos de uma só vez, que se define o procedimento a adoptar.

Daríamos razão ao Tribunal de Contas se, cumulativamente, coexistissem alguns elementos, como sejam, o bem adquirido fosse o mesmo, idêntico, ou homogéneo, o momento da aquisição fosse um único, para um único equipamento e o montante de cada autorização de realização de despesa fosse superior.

De acordo com a realidade dos factos, devidamente comprovada pelos documentos analisados pelo Tribunal de Contas, o município de Vila do Conde cumpriu integralmente o disposto no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, a saber:

- ♦ Não houve qualquer fraccionamento da despesa, por se tratar de bens completamente diferentes, adquiridos em momentos distintos e com destino a equipamentos com localização diferenciada, dando-se assim cumprimento ao disposto no n.º 2 do art. 16.º, do citado diploma.
- ♦ O recurso ao ajuste directo foi o procedimento legal e adequado, conforma a al. a) do n.º 3 do art. 81.º do referido DL.
- ♦ Não se fez qualquer consulta porque tal não é obrigatório, de acordo com o previsto no n.º 7 do art. 78.º, do diploma referido.

A2) Publicidade em Provas Desportivas

Refere o Tribunal de Contas, a pág. 71 do Relatório, que pela ordem de pagamento n.º 6331 de 22/07/2002, o Município de Vila do Conde pagou à forma “NORTÉNIS — Organização e Gestão Desportiva, Lda” a importância de 4.760,00€ c/IVA incluído, referente à factura n.º 20020019, inerente a publicidade em provas desportivas, de 3/7/2002;

Mais refere o Tribunal de Contas, que a adjudicação à “NORTÉNIS — Organização e Gestão Desportiva, Lda” de prestação de serviços diversos em Abril/2002 na importância de 35.000 €, por Ajuste Directo, se consubstanciam em despesas ilegais, por não se basearem em fundamentos de factos e de direito aceitáveis, que justificassem o recurso ao Ajuste Directo, carecendo de adequada consulta prévia a pelos menos cinco fornecedores de serviços.

Salvo o devido respeito que a posição do Tribunal de Contas nos merece, entendemos discordar de tais conclusões, porquanto:

- A “NORTÉNIS — Organização e Gestão Desportiva, Lda”, como organizadora do Torneio de Ténis de Vila do Conde era a única entidade que, com exclusividade, podia prestar os serviços previstos na proposta de adjudicação e contratualmente



previstos, pelo que os fundamentos de facto e os motivos justificativos do recurso ao procedimento de Ajuste Directo se subsumiam na fundamentação legal ínsita na alínea d) do n.º 1 do art. 86.º do DL n.º 197/99 de 8/6.

- Sendo a única entidade organizadora do Torneio de Ténis de Vila do Conde, susceptível de prestar os serviços promocionais previstos na adjudicação e no contrato, não havia na área do concelho de Vila do Conde quaisquer outras entidades que pudessem ser consultadas para apresentação de condições.

- Qualquer outra entidade externa ao concelho de Vila do Conde não poderia objectivamente prestar os serviços previstos na adjudicação e no contrato, uma vez que não teriam qualquer utilidade ou qualquer efeitos práticos.

Assim, entendemos que o procedimento adoptado e a adjudicação efectuada à ‘NORTÉNIS — Organização e Gestão Desportiva, Lda’ não enferma de quaisquer vícios e como tal, não é cominável com qualquer forma de invalidade, pelo que os consequentes pagamentos não poderão considerar-se como ilegais.

A3) Sessão de Fogo de Artifício — Passagem de Ano

Refere o Tribunal de Contas, a pág. 71 do Relatório que pela ordem de pagamento n.º 9 de 4/1/2002 foi paga à firma “Viana & Filhos, Lda” — Oficina de Fogos de Artifício, a importância de 16.970,90€ referente à factura n.º 00914 (diverso material de fogo de artifício) de 31/12/2001 no valor de 14.505,04 €/sem IVA.

O pagamento em causa decorre da adjudicação da aquisição de serviços à firma “Viana e Filhos, Lda”, de fornecimento e lançamento de fogo de artifício, no valor de 14.505,04€ + IVA, aprovada por despacho do Sr. Presidente da Câmara de 28/12/2001, por Ajuste Directo.

Entende o Tribunal de Contas, que existe um vício de procedimento, considerando ser exigível o procedimento de consulta prévia, a pelo menos três fornecedores, e como tal entende serem os posteriores e respectivos pagamentos ilegais.

Na verdade, as consultas prévias foram efectuadas, informalmente via telefone a outras pirotecnias conhecidas, mas não formalmente.

E de entre as pirotecnias conhecidas consultadas informalmente, só uma se mostrou disponível para prestar o fornecimento e lançamento de fogo de artifício na passagem de Ano de 2001 para 2002, considerando eventualmente o volume e grande densidade de serviços dessa natureza na passagem de ano referida.

Convidado informalmente a apresentar proposta de preços, os quais se revelaram normais e aceitáveis.

Ora, deparando-se o Município com apenas um prestador de serviços disponível para essa data, entendeu-se que os factos e os motivos da adjudicação eram subsumíveis a fundamentação legal ínsita no art. 81.º, n.º 1 do DL n.º 197/99 de 8/6, com o conhecimento de terem sido efectuadas as consultas a pelo menos três fornecedores, ainda que meramente informais.

Assim, entende-se não ter havido qualquer vício de procedimento ou violação da Lei na adjudicação de bens e serviços e como tal, os posteriores e respectivos pagamentos não podem considerar-se ilegais.”

Os Vereadores em regime de não permanência alegaram que:

“Relativamente à aquisição de diverso material para escolas, parques públicos e parques infantis manda a lei que acima de 5.000€ terá de haver a formalidade de consulta prévia a vários fornecedores, tal como prevê o artigo 81º do DL nº 197/99, embora a lei indique que “deve preferencialmente” consultar-se 2 prestadores mesmo quando o valor for inferior a 5.000 €.



Acontece, porém, que no caso concreto referido na auditoria o montante envolvido em cada uma das prestações foi inferior a 5.000€, donde resulta que a referida consulta não era obrigatória, mas sim facultativa (“preferencialmente”, diz o legislador).

No que concerne à publicidade em provas desportivas, sendo o valor da aquisição de 35.000 €, entende-se que deveria ter sido objecto de consulta prévia a 5 fornecedores, tal como determina o n.º 1, al. a) do citado art. 81º, visto que estava ultrapassado o valor de 5.000 e até de 25.000.

Efectivamente, o facto de a empresa prestadora possuir experiência neste tipo de publicidade de eventos, só por si, não basta, pretendendo o legislador que para isentar do formalismo legal previsto é necessário que seja demonstrado que existe um único prestador, tendo de recorrer-se aos formalismos legais desde que exista no mercado mais do que um prestador.

E a mesma situação ocorre relativamente à aquisição de fogo de artifício na medida em que o custo da aquisição foi superior aos 5.000 € e mesmo aos 12.500 €, devendo, em consequência, ter sido objecto de consulta prévia a três fornecedores, sendo certo que os Serviços da Autarquia informaram terem sido efectuadas várias consultas telefónicas, facto que ninguém poderá comprovar de forma inequívoca. Entende-se, por isso mesmo, que deveria ter sido formulada a consulta, por exemplo, através de fax face á eventual urgência.

Trata-se, em qualquer caso, de ilegalidades cometidas pelo Presidente da Câmara e Vereadores em regime de permanência, sendo, portanto, estes os únicos responsáveis por aquela prática.”

As alegações apresentadas pelos responsáveis autárquicos no âmbito dos contratos referenciados nos itens A1) e A3) revelam-se insusceptíveis de alterar a análise jurídica dos factos em causa, na medida em que carecem de base legal, pois as alegadas situações de “urgência nas aquisições” e eventuais “consultas informais” não se encontram fundamentadas, nem tão-pouco provadas.

Já no que se refere ao contrato analisado no item A2) (Publicidade em provas desportivas), acolhem-se os argumentos aduzidos pelos responsáveis autárquicos :“*Sendo a única entidade organizadora do Torneio de Ténis de Vila do Conde, susceptível de prestar os serviços promocionais previstos na adjudicação e no contrato...*”), ficando, assim, demonstrado que a empresa que organizou o torneio de ténis era a única que podia prestar os serviços de publicidade pretendidos.

Por consequência, no que se refere a este contrato de publicidade em provas desportivas, alteram-se os termos da análise efectuada no relato de auditoria, concluindo-se pela legalidade e regularidade do contrato e da correspondente realização da despesa.

Pelo contrário, no que se refere aos contratos analisados nos itens A1) e A3) mantém-se a análise jurídica e respectivas conclusões, as quais consubstanciam eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



3.3.3.7.2. EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE OBRAS PÚBLICAS EM ESCOLAS E INSTALAÇÕES DESPORTIVAS

A) Os factos

O MVC, no decurso do exercício de 2002, efectuou diversos pagamentos (cfr. OP. N.ºs 1473, 6984, 9018, de fls. 304 a 361 do Anexo 6 do Vol. IX) a dois construtores distintos (Construções Alvarez, Lda. e ao Construtor Civil, António Rocha Ferreira), tendo-se constatado que o procedimento utilizado foi o ajuste directo.

A1) OP. n.º 1473, de 28/01/2002¹⁵

No que concerne a esta Ordem de Pagamento, o MVC pagou à firma Construções Alvarez, Lda., a importância de €29.976,29, referente às facturas n.ºs 2001167 e 2001176, de 22/11/2001, 2001186, 2001187, 2001190 e 2001194, todas de 17/12/2001, no valor de €4.791,95; €4.555,02; €4.965,53; €4.421,84; €3.416,77; €3.469,64, respectivamente, sendo que o valor global do IVA ascende a €4.355,52, conforme se espelha no quadro seguinte.

Un: Euros

Facturas da Firma Construções Alvarez, Lda				Descrição
N.º	Data	Valor s/ IVA	IVA (17%)	
2001167	22/11/01	4.791,95	814,63	Execução de cobertura em laje aligeirada betonada – Instalações desportivas.
2001176	22/11/01	4.555,02	774,35	Execução de pavimentos maciços de ancoragem e vedações – Parques Públicos.
2001186	17/12/01	4.965,53	844,14	Execução de pintura geral interior – Escola de Árvore.
2001187	17/12/01	4.421,84	751,71	Execução pavimento de arruamentos na Escola de V.Pinheiro.
2001190	17/12/01	3.416,77	580,85	Execução de maciços em betão simples muros e vedações – Parques infantis.
2001194	17/12/01	3.469,64	589,84	Execução de várias recuperações de conservação de Escolas.
TOTAL		25.620,75	4.355,52	
		29.976,29		

Da documentação analisada, nada existia quanto ao tipo de procedimento efectivamente adoptado tendo-se constatado que o município procedeu a vários ajustes directos parcelares, como se pode verificar nos documentos da Divisão de Obras Municipais (vd. documentos a fls. 318 a 323 do Anexo 6 do

¹⁵ fls. 304 a 323 do Anexo 6 do Vol. IX



Vol. IX) onde é solicitada a autorização para a realização dos diversos trabalhos (correspondendo um a cada factura), dos quais, dois são datados de 13/11/01 e assinadas pelo VP, e quatro datados de 4/12/01 assinados pela Vereadora Maria Elisa Ferraz, referindo em cada um deles o custo aproximado ou estimado dos trabalhos a realizar e ainda pela informação do DDAGF (documento inserto a fls. 362 do Anexo 6 do Vol. IX).

No exercício em apreciação foi pago o valor de €29.976,29, o qual foi autorizado pelo VP, Abel Maia.

A2) OP. n.º 6984 de 16/08/2002¹⁶

Relativamente a esta Ordem de Pagamento, o MVC pagou a António Rocha Ferreira, a importância de €21.426,51, referentes às facturas n.ºs 755 e 760, de 7/05/2002, 772, 773 e 780, todas de 31/05/2002, no valor de €4.214,84; €3.070,00; €3.566,40; €3.132,45; €4.329,56, respectivamente, sendo que o valor global do IVA ascende a €3.113,26, conforme se reflecte no quadro seguinte.

Un: Euros

Facturas da Firma António Rocha Ferreira				Descrição
N.º s	Data	Valor s/ IVA	IVA (17%)	
755	7/05/02	4.214,84	716,52	Desaterro, muros, drenagem de águas pluviais – Escola de Fornelo.
760	7/05/02	3.070,00	521,90	Colocação de betomilha sobre brita - Jardim Infância de Vila Chã.
772	31/05/02	3.566,40	606,29	Desaterro, brita e massame – Escola de Malta.
773	31/05/02	3.132,45	532,52	Execução de massame, lancis e fornecimento e espalhamento de areia lavada – Parques Infantis.
780	31/05/02	4.329,56	736,03	Movimento de terras, brita e massame – Escola de Fornelo.
TOTAL		18.313,25	3.113,26	
		21.426,51		

Da documentação analisada, também nada existia quanto ao tipo de procedimento efectivamente adoptado tendo-se constatado que o município procedeu a vários ajustes directos parcelares, como se pode verificar nos documentos da Divisão de Obras Municipais onde é solicitado a autorização para a realização dos diversos trabalhos (correspondendo um a cada factura), dos quais, três são datados de 30/04/2002, quatro datados de 28/05/2002 e um de 25/06/2002, todos assinados pela Vereadora Maria

¹⁶ fls. 324 a 347 do Anexo 6 do Vol. IX



Abel Maia

Elisa de Carvalho Ferraz, referindo em cada um deles o custo aproximado dos trabalhos a realizar e ainda pela informação do DDAGF (documento inserto a fls. 362 do Anexo 6 do Vol. IX).

A autorização da despesa e do pagamento, no valor de €21.426,51, foi dada pelo VP, Abel Maia.

A3) OP. n.º 9018 de 27/11/2002¹⁷

Quanto a esta Ordem de Pagamento, o MVC pagou à firma Construções Alvarez, Lda., a importância de €20.924,16, referentes às facturas n.ºs 2002096, 2002097, 2002098 e 2002099, todas de 08/11/2002, no valor de €4.867,00; €4.720,00; €4.236,00; €3.760,33, respectivamente, sendo que o valor global do IVA ascende a €3.340,83, conforme se mostra no quadro seguinte.

Un: Euros

Facturas da Firma Construções Alvarez, Lda				Descrição
N.º s	Data	Valor s/ IVA	IVA (19%)	
2002096	08/11/02	4.867,00	924,73	Revestimento de pavimentos em parques infantis.
2002097	08/11/02	4.720,00	896,80	Execução de pintura geral na Escola de Touguinho.
2002098	08/11/02	4.236,00	804,84	Execução de pintura geral interior no J. Infância de Vairão.
2002099	08/11/02	3.760,33	714,46	Execução de pintura geral na Escola de Caxinas.
TOTAL		17.583,33	3.340,83	
		20.924,16		

Também neste processo de despesa, da documentação analisada, nada existia quanto ao tipo de procedimento efectivamente adoptado tendo-se constatado que o município procedeu a vários ajustes directos parcelares, como se pode verificar nos documentos da Divisão de Obras de Municipais onde é solicitado a autorização para a realização dos diversos trabalhos (correspondendo um a cada factura), todos datados de 17/10/2002, e assinadas pela Vereadora Maria Elisa Ferraz, referindo em cada um deles o custo aproximado dos trabalhos a realizar e ainda pela informação do DDAGF (documento a fls. 362 do Anexo 6 do Vol. IX).

As despesas foram autorizadas pela Vereadora Maria Elisa Ferraz, sendo o pagamento autorizado pelo VP, Abel Maia, no valor de €20.924,16.

¹⁷ fls. 348 a 361 do Anexo 6 do Vol. IX.



Rina Cruz

B) Enquadramento jurídico

Em face do que acima se expõe, o que aqui ocorreu foi o fraccionamento da despesa com o intuito de a subtrair ao regime previsto no DL n.º 59/99, de 02/03 (Regime jurídico das empreitadas de obras públicas) que tem por objectivo garantir a concorrência e assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos.

Com efeito, este diploma legal prevê, no seu art. 8º, n.º 2, *ex vi* do art. 16º do DL n.º 197/99, de 08/06, que a despesa a considerar é a do custo total dos trabalhos a realizar, pelo que “*É proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*”.

Em obediência ao princípio da unidade da despesa, e uma vez que estamos perante a realização de obras da mesma natureza, levadas a cabo pelo mesmo empreiteiro, não se aceita um tratamento simultâneo e diferenciado, por duas ordens de razões:

- O fim visado é o mesmo (diversos trabalhos a realizar em escolas);
- As propostas foram feitas na mesma data pela Divisão de Obras Municipais;

Assim, a despesa a considerar seria inquestionavelmente a do custo total dos trabalhos a realizar, tanto mais que a respectiva estimativa resultava da simples soma dos valores estimados de cada proposta, dada a sua simultaneidade.

No caso em apreço e uma vez que estamos na presença de empreitadas de obras públicas, a sua realização estava sujeita às regras concursais, consagradas no DL n.º 59/99, de 02/03, mais especificamente os arts. 47º e 48º, pelo que deviam ter sido precedidas dos seguintes procedimentos, em função do valor estimado do contrato:

- ajuste directo com consulta obrigatória a três entidades**, relativamente às empreitadas cujo valor global estimado é inferior a €25.000.
- concurso por negociação**, nas empreitadas cujo valor global estimado é inferior a €40.000.

É também de referir que, desta situação, e de acordo com a al. a) do n.º 1 do art. 18º conjugado com o ponto 2.17 da lista I anexa do **Código do IVA** (Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida), a taxa de imposto a aplicar nas empreitadas de bens imóveis em que são donos das obras as autarquias locais,



Rina Cruz

desde que as referidas empreitadas sejam directamente contratadas com o empreiteiro, é de **5%** e não de 17% e 19% conforme se verificou nas facturas constantes dos processos em análise.

Do exposto, conclui-se que o Município violou o **CIVA** e, por consequência, o ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL, pelo que estamos perante a assunção de pagamentos ilegais, no montante de €7.733,76, correspondentes à diferença entre o valor do IVA a pagar (5%) e aquele efectivamente pago pela autarquia (17º ou 19%) conforme se espelha no quadro seguinte.

Un: Euros

Montante da despesa	IVA pago pela Autarquia (17% ou 19%) (1)	IVA a pagar (5%) (2)	Diferença (3)=(1)-(2)
25.620,75	4.355,52	1.281,03	3.074,49
18.313,25	3.113,26	915,66	2.197,6
17.583,33	3.340,83	879,16	2.461,67
TOTAL			7.733,76

Considera-se responsável pelo pagamento do IVA nos pontos: **A1; A2 e A3** - o VP, Abel Manuel Barbosa Maia, nos valores de €3.074,49; €2.197,6; e €2.461,67, respectivamente.

Acresce, por fim, que para além da não abertura de procedimento concursal legalmente exigido, os presentes processos de empreitadas **enfermam de outras ilegalidades** que se prendem com o facto de as empresas que levaram a cabo as obras em análise, **não serem detentoras de alvará de empreiteiro de obra pública**, legalmente exigido no âmbito de uma empreitada cujo dono da obra é uma entidade pública.

Com efeito, o DL n.º 12/04, de 09/01, que estabelece o regime jurídico de ingresso e permanência na actividade da construção, exige, no respectivo art. 31.º, que *“Os donos de obras públicas (...) devem assegurar que as obras sejam executadas por detentores de alvará ou título de registo contendo as habilitações correspondentes à natureza e valor dos trabalhos a realizar, nos termos do disposto nas portarias referidas nos n.s 4 e 5 do artigo 4.º e no n.º 5 do artigo 6.º”*.

Por sua vez, o DL n.º 59/99, de 02/03, que aprovou o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, dispõe, no seu art. 54º, al. a) que apenas podem ser admitidos a concurso *“Os concorrentes titulares de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, emitido pelo Instituto dos*



Rina Cruz

Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, contendo as autorizações da natureza indicada no anúncio e no programa do concurso e da classe correspondente ao valor da proposta”.

Acresce ainda que não existem evidências de auditoria, nos processos consultados, que a autarquia tivesse respeitado o disposto no art. 55º do mesmo diploma legal, em especial as normas do n.º 1, als. d) e e) que determinam a obrigação de a mesma exigir aos concorrentes que provem a sua situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social e a dívidas por impostos ao Estado. Dir-se-á, então, que a autarquia, no âmbito da contratação das empreitadas em presença, praticou, de forma continuada, diversas ilegalidades, que se prendem com a violação sistemática das normas que regulam o processo de realização da despesa com a realização de empreitadas de obras públicas, designadamente:

- ❑ não abertura do procedimento concursal legalmente exigido, em função do valor do contrato;
- ❑ adjudicação dos trabalhos a empreiteiros de construção civil não detentores de alvará de empreiteiro de obra pública que, por consequência, não estão legalmente habilitados a realizar empreitadas de obras públicas;
- ❑ não exigência dos documentos que, por força da lei, fazem prova da idoneidade daqueles que pretendem contratar com a administração pública;
- ❑ pagamento de uma taxa de IVA que respeita a empreitadas de obras particulares (17% ou 19%), quando a taxa de IVA a pagar numa empreitada de obra pública é de 5%.

Em face do exposto, conclui-se pela **ilegalidade da autorização e pagamento das despesas** relativas aos presentes processos, por violação do disposto no ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL, uma vez que a autarquia não cumpriu as normas reguladoras da realização de despesa com empreitadas de obras públicas (cfr. art. 16º do DL n.º 197/99, de 08/06, arts. art. 8º, n.º 2, 47º, 48º, 54º, al. a) e 55º als. d) e e) do DL n.º 59/99, de 02/03 e art. 31º do DL n.º 12/04, de 09/01), bem como a norma do **CIVA** (al. a) do n.º 1 do art. 18º conjugado com o ponto 2.17 da lista I anexa).

No contraditório, o Presidente da Câmara e os Vereadores em regime de permanência alegaram:

A1) Ordem de Pagamento n.º 1473, de 28/01/2002 — pagamento a “Construções Alvarez, Lda”, a quantia de 29.976,26 €, IVA incluído, relativo a seis facturas/fornecimentos, sendo todas inferiores a 5.000,00 €, sem IVA;

A2) Ordem de Pagamento n.º 6984, de 16/8/2002 — pagamento a “António Rocha Ferreira”, a quantia de 21.426,51 €, relativo a 5 facturas/fornecimentos e todas inferiores a 5.000,00 €, sem IVA;

A3) Ordem de Pagamento n.º 9018, de 27/11/2002 — pagamento a “Construções Alvarez, Lda”, a importância de 20.924,16 €, referente a 4 facturas/fornecimentos, todas de valor inferior a 5.000,00 €, sem IVA.



Pelo Tribunal de Contas, são apontadas as seguintes ilegalidades:

Procedimentos executados nos termos do DL n.º 197/99, de 8/06, quando deveria ter sido dado cumprimento ao DL n.º 59/99, de 2/03, originando:

- a) Ilegalidade dos concursos;*
- b) Adjudicações de trabalhos a empreiteiros sem alvará;*
- c) Preterição de formalidades essenciais;*
- d) Liquidação ilegal do IVA.*

1. Cada Ordem de Pagamento é referente a um fornecedor, cada uma delas diz respeito a várias facturas, que correspondem a diferentes e distintos fornecimentos.

A questão aqui colocada, facilmente se resolverá, desde que se defina correctamente o regime jurídico aplicável, havendo, ou não, irregularidades, em função desse regime.

Também aqui, a Câmara entende que agiu correctamente e no estrito cumprimento da legalidade.

Não se depreende dos vários documentos, mas a realidade é que em cada factura, a componente financeira maior é de mão-de-obra. E em todos os casos, a Câmara forneceu equipamento e quase sempre a totalidade, ou a maior parte dos materiais. Assim, analisado caso a caso, adquiriu-se, fundamentalmente, mão-de-obra, sendo sempre esta a componente de maior peso financeiro em cada despesa. Logo, em nossa opinião, os procedimentos tinham de ser regulados pelo DL n.º 197/99.

Damos ainda aqui como reproduzidos e válidos os argumentos expendidos quanto ao ponto 3.3.3.7.1..

2. Face ao exposto, tendo em conta os condicionalismos de cada despesa, não estamos em presença de quaisquer contratos de empreitada, mas de fornecimento de bens e serviços.

Não se trata de contratos de fornecimento só porque assim, arbitrariamente, se decidiram catalogar, mas pelas razões que passamos a expor.

A delimitação do objecto do contrato de empreitada não é de forma alguma pacífica.

Analisado, e dito muito em resumo, o direito comunitário, designadamente a Directiva da Liberalização, não nos dá uma noção jurídica rigorosa do contrato de empreitada, pois apenas se preocupou em dizer quais os contratos de empreitada de obras públicas.

Perante isto, é no sistema jurídico português que teremos de encontrar tal conceito e por ele devemos orientar todos os procedimentos.

Como é sabido, a definição de contrato de empreitada apresentada pelo art. 1207.º do CC é muito restrita, seguindo a orientação que já vinha do anterior CC — art. 1398.º, donde resulta claro que no contrato de empreitada não se incluem os serviços.

Apesar de se verificar uma tendência para o alargamento do conceito de empreitada, face ao nosso sistema jurídico, este contrato é, por via de regra, um contrato associado à construção, modificação e reparação de coisas corpóreas, muito em especial de edifícios.

Tendo em conta o regime jurídico português, para que se trate de um contrato de empreitadas de obras públicas, terão de coexistir, forçosamente, três elementos fundamentais, a saber, o elemento material, o intencional e o pessoal.

Em primeiro lugar, a empreitada tem de traduzir-se em trabalhos de construção, reconstrução, reparação, conservação ou adaptação de imóveis. A obra a realizar só pode visar a satisfação de um interesse colectivo. E, por último, tem de ser por conta de uma pessoa colectiva de direito público. Pegando agora nas leis que especificamente regulamentam os contratos de empreitada e de fornecimentos, concretamente, no n.º 1 do art. 50º do DL n.º 59/99, de 2/03, e no art. 5.º, do DL n.º 197/99, de 8/06, ambos dizem textualmente:

“Na realização de despesas ... aplica-se o regime previsto para a componente de maior expressão financeira”.

3. Face ao expendido quanto à interpretação da Lei, de acordo com a realidade, facilmente comprovável, estamos perante contratos de fornecimentos, porquanto se tratou de aquisições de bens e serviços, nunca de empreitadas.



E, na certeza de se ter autorizado a realização de várias aquisições de bens e serviços para equipamento diverso e localizado em distintos pontos do concelho, em momentos diferentes, e cada um de baixo montante, só era aplicável, e só poderia a Câmara ter como limite legal, na sua actuação, o regime jurídico de realização de despesas públicas relativo à aquisição de bens e serviços, ou seja, o DL 197/99, de 8/06, pelo que não há qualquer ilegalidade ou irregularidade, dado que:

- a) Não existe qualquer fraccionamento de despesa, dando-se cumprimento ao n.º 2 do art. 16.º, do referido diploma;*
- b) O recurso ao ajuste directo é o procedimento correcto, eficaz e adequado, nos termos da ai. a) do n.º 3 do art. 81.º, do mesmo diploma;*
- c) Não existe a obrigatoriedade de previamente proceder a quaisquer consultas, sendo o disposto no n.º 7 do art. 78.º do Decreto-Lei antes citado;*
- d) O IVA foi liquidado nos termos do respectivo Código;*
- e) Os fornecedores não necessitam de ter e fazer prova de serem detentores de quaisquer alvarás de construção.*

Os Vereadores em regime de não permanência alegaram que:

“No que concerne à aquisição de trabalhos de obras públicas em escolas e instalações desportivas efectuada às firmas Construções Alvarez, Lda. e António Rocha Ferreira, só poderá entender-se que não houve ilegalidade naquelas aquisições se estas se processaram em datas distintas, ou seja, se as aquisições e as necessidades das mesmas ocorreram em datas distintas umas das outras, visto que nada impedia que, sendo cada uma das aquisições de valor inferior a 5.000 €, se pudesse contratar uma de cada vez se eram essas as necessidades verificadas.

Acontece, porém, que referindo as facturas as datas de 22 de Novembro de 2001 (para as duas primeiras) e 17/12/2001 (para as segundas) e 7 de Maio e 31 de Maio do ano de 2002 e 8 de Dezembro de 2002, tal facto indicia que estas foram as datas das aquisições, o que terá levado os auditores a considerar a violação da lei por fraccionamento da despesa, dado que o n.º 2 do art. 16.º do DL n.º 197/99 proíbe o fraccionamento da despesa, precisamente para evitar a subtracção da contratação a prévio procedimento administrativo previsto na lei.

Não possuindo elementos que nos permitam comprovar a prática de fraccionamento da despesa, não se deixa de afirmar que poderá efectivamente estar-se perante uma ilegalidade se não houver prova inequívoca que afaste tal suspeita. Ora essa prova só poderá ser apresentada pelos Vereadores com competências para a prática dos actos, situação da qual estão afastados os Vereadores em regime de não permanência.

Em qualquer caso, a responsabilidade caberá apenas aos autores das autorizações daquelas contratações e dos respectivos pagamentos, sendo certo que ao caso ainda não seria aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 12/2004, de 19 de Janeiro, relativamente ao alvará, visto que anteriores à entrada em vigor deste diploma.”

As alegações acima transcritas enfermam de um vício de análise técnico-jurídica, discordando-se em absoluto da qualificação jurídica dos factos como contratos de prestações de bens e serviços que, aliás, se mostra contrária à alegação de que “...em cada factura, a componente financeira maior é de mão-de-obra. E em todos os casos, a Câmara forneceu equipamento e quase sempre a totalidade, ou a maior parte dos materiais (...) adquiriu-se, fundamentalmente, mão-de-obra, sendo sempre esta a componente de maior peso financeiro em cada despesa. Logo, em nossa opinião, os procedimentos tinham de ser regulados pelo DL n.º 197/99.



Na verdade, determina o art. 5º do DL n.º 59/99, de 02/03, sob a epígrafe “*Contratos mistos*”, que “*Na contratação pública que abranja simultaneamente prestações autónomas de aquisição de serviços ou de bens e empreitadas de obras públicas aplica-se o regime previsto para a componente de maior expressão financeira*”.

Ora, sendo certo que estamos perante trabalhos (mão-de-obra) executados por conta de um dono de obra pública (art. 1º, n.º 1 do DL n.º 59/99), reconhecidos como tal pelos responsáveis autárquicos, forçoso se torna concluir pela celebração de **contratos de empreitadas de obras públicas** e não de prestação de serviços como pretendem os alegantes.

Nestes termos, reitera-se a análise jurídica vertida no relato de auditoria, que dá conta da prática das seguintes irregularidades:

- ✓ não abertura do procedimento concursal legalmente exigido;
- ✓ adjudicação dos trabalhos a empreiteiros não detentores de alvará de empreiteiro de obra pública;
- ✓ não exigência dos documentos habilitadores da idoneidade para contratar;
- ✓ pagamento de taxa de IVA que respeita a empreitadas de obras particulares (17% ou 19%).

Assim sendo, as situações atrás relatadas são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

4. DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2º Secção e nos termos da al. a) do n.º 2 do art. 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício, identificados no Anexo 5.3., 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. 57º, n.º 1 e art. 58º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional e ao Ministro das Finanças e Administração Pública;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 5.2.): € 15 858.

Tribunal de Contas, em 17 de Fevereiro de 2005

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(João Pinto Ribeiro)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

Rina Cruz

5. ANEXOS

5.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição da situação montantes e responsáveis	Normas violadas
2.3 e 2.4	<p style="text-align: center;">Aplicação do POCAL</p> <p>No exercício de 2002 o MVC não aplicou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) cuja entrada em vigor ocorreu em 01/01/02 e, por consequência, não elaborou os seguintes documentos obrigatórios:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Inventário e respectiva avaliação;✓ Balanço inicial;✓ Documentos previsionais;✓ Norma de controlo interno. <p>Correlativamente, o MVC aplicou, no exercício de 2002, dois diplomas legais já revogados (DL n.º 341/83, de 21/07 e Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12) e, portanto, inexistentes no ordenamento jurídico das autarquias locais.</p> <p>Consequentemente, também não foram respeitadas as Instruções n.º 1/01, 2ª Secção, aprovadas pela resolução n.º 4/01 do TC.</p> <p>Consideram-se responsáveis por esta situação, os seguintes membros do órgão executivo:</p> <p style="text-align: center;">Mário Hermenegildo Moreira de Almeida; Abel Manuel Barbosa Maia; Maria Elisa de Carvalho Ferraz, José Manuel Carvalho Laranja; António Maria da Silva Caetano; José Manuel dos Santos Cruz; * José Miguel Dias Paiva e Costa; * Óscar Augusto Nogueira; * Ernesto Manuel da Costa Ramalho. *</p> <p style="text-align: center;">* Não aprovaram o relatório e a conta de gerência de 2002.</p>	<p>Art. 3º do CPA.</p> <p>Art. 6º da Lei n.º 42/98, de 06/08.</p> <p>DL n.º 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09 e pelo DL n.º 315/00, de 02/12.</p>



Item	Descrição da situação montantes e responsáveis	Normas violadas
3.2.2	<p style="text-align: center;">Sistema de Controlo Interno</p> <p>Na apreciação do sistema de controlo interno da receita e da despesa foi detectado o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none">* A entrega dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro não é feita dentro do prazo estabelecido;* O controlo das contas correntes com as instituições bancárias é efectuado pelo tesoureiro;* Não são realizados balanços à tesouraria;* Inexistência de regulamento dos fundos de maneo;* Do resumo diário de tesouraria não constam todas as contas bancárias tituladas pela autarquia. <p>A aprovação de regulamento interno, o seu acompanhamento e avaliação permanente, e a implementação das medidas legais de controlo interno são da competência dos membros do órgão executivo que, no exercício em apreciação, foram os seguintes:</p> <p style="padding-left: 40px;">Mário Hermenegildo Moreira Almeida;</p> <p style="padding-left: 40px;">Abel Manuel Barbosa Maia;</p> <p style="padding-left: 40px;">Maria Elisa Carvalho Ferraz</p> <p style="padding-left: 40px;">José Manuel Carvalho Barros Laranja</p> <p style="padding-left: 40px;">António Maria Silva Caetano</p> <p style="padding-left: 40px;">José Manuel Santos Cruz</p> <p style="padding-left: 40px;">Ernesto Manuel Costa Ramalho</p> <p style="padding-left: 40px;">Óscar Augusto Nogueira</p> <p style="padding-left: 40px;">José Miguel Dias Paiva e Costa</p>	Pontos 2.9.10.1.4., 2.9.10.1.5, 2.9.10.1.9, 2.9.10.1.11 e 12.2.9 do POCAL



Item	Descrição da situação montantes e responsáveis	Normas violadas
3.3.2.1.	<p style="text-align: center;">Saldo do exercício anterior</p> <p>Utilização do saldo do exercício anterior, sem, no entanto, este, ter sido objecto de inscrição orçamental.</p> <p>Consideram-se responsáveis por esta situação, porque executaram um orçamento utilizando o saldo de encerramento anterior, sem que tenham aprovado qualquer revisão orçamental, os seguintes membros do executivo:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Mário Hermenegildo Moreira de Almeida;➤ Abel Manuel Barbosa Maia;➤ Maria Elisa de Carvalho Ferraz;➤ José Manuel Carvalho de Barros Laranja;➤ António Maria da Silva Caetano;➤ José Manuel Santos Cruz;➤ Ernesto Manuel Costa Ramalho;➤ Óscar Augusto Nogueira;➤ José Miguel Dias Paiva e Costa.	Pontos 8.3.1.2.; 8.3.1.3.; 8.3.1.4. todos do POCAL.
3.3.2.2.	<p style="text-align: center;">Saldo de dotações orçamentais</p> <p>Utilização de verbas de operações de tesouraria para pagamentos de despesas orçamentais, no valor de €336.869,78.</p> <p>Impende esta responsabilidade sobre os seguintes membros do órgão executivo:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Mário Hermenegildo Moreira Almeida;➤ Abel Manuel Barbosa Maia;➤ Maria Elisa Carvalho Ferraz;➤ José Manuel Carvalho Barros Laranja;➤ António Maria Silva Caetano;➤ José Manuel Santos Cruz;➤ Ernesto Manuel Costa Ramalho;➤ Óscar Augusto Nogueira;➤ José Miguel Dias Paiva e Costa.	Pontos 2.3.4.2, al. d) e 7.6. do POCAL.



Item	Descrição da situação montantes e responsáveis	Normas violadas
3.3.3.1.3.2	<p style="text-align: center;">Empréstimo de médio/longo prazo</p> <p>A transformação de um empréstimo de curto prazo em médio/longo prazo, em Dezembro de 2002, revela-se ilegal pelas seguintes ordens de razões:</p> <ul style="list-style-type: none">♦ Aumento do endividamento líquido municipal;♦ Não observação dos requisitos legais prévios à contratação de empréstimos de médio/longo prazo;♦ Não autorização da contratação pelo órgão deliberativo;♦ Não submissão ao visto do Tribunal de Contas. <p>A responsabilidade pela situação recai nos membros do órgão executivo identificados no item 3.3.3.1.3.2. do relatório.</p>	<p>Al. a) do n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 16-A/02, de 31/05.</p> <p>Arts. 23º e 24º da Lei n.º 42/98, de 06/08.</p> <p>Al. d) do n.º 2 do art. 53º da Lei n.º 169/99, de 18/09.</p>
3.3.3.2.	<p style="text-align: center;">Prestações de serviços</p> <p>Autorizações de despesas ilegais e de pagamentos ilegais e indevidos provenientes da celebração de dois contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, entre a autarquia e dois aposentados da CGA, por duas ordens de razões:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Adjudicações por ajuste directo, quando os respectivos valores exigiam a consulta prévia obrigatória a cinco prestadores de serviços;✓ Ultrapassagem do limite remuneratório estipulado no Estatuto da Aposentação. <p>As despesas foram autorizadas pelo VP, Abel Maia.</p> <p>Os pagamentos ilegais foram autorizados pelo PC, Mário de Almeida (€15.793) e pelo VP, Abel Maia (€54.888).</p> <p>Os pagamentos ilegais e indevidos foram autorizados pelo PC, (€8.761) e pelo VP (€30.396).</p>	<p>Arts. 7º, 9º, 10º, 78º e 81, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, de 08/06;</p> <p>Art. 79º do DL n.º 498/72, de 09/12;</p> <p>Ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.</p>
	Estatuto Remuneratório dos eleitos locais	Art. 7º, n.º 1, da Lei



Item	Descrição da situação montantes e responsáveis	Normas violadas
3.3.3.3.	<p>Pagamentos ilegais e indevidos, no valor global de €13.118,60, correspondentes a 50% do valor base da remuneração do Presidente da Câmara, cuja redução não foi efectuada entre a tomada de posse das funções públicas de membro do conselho de administração da sociedade “Metro do Porto, SA” e Dezembro de 2002.</p> <p>Os respectivos pagamentos foram autorizados pelos seguintes membros do órgão executivo:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Mário Hermenegildo Moreira Almeida: €6.280;➤ Abel Manuel Barbosa Maia: €6.839.	n.º 29/87, de 30/06. Ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.
3.3.3.5.	<p style="text-align: center;">Descontos da ADSE</p> <p>Foram contabilizadas como receitas próprias os descontos referentes à ADSE efectuados sobre as remunerações pagas ao pessoal.</p> <p>Aqueles descontos atingiram, no ano de 2002, o montante de €61.138,22 e não foram entregues nos cofres do Estado.</p> <p>A responsabilidade por esta situação impende sobre os seguintes membros do executivo que votaram o orçamento onde se inclui a rubrica para registo dos valores em causa:</p> <p>A favor:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Mário Hermenegildo Moreira Almeida;➤ Abel Manuel Barbosa Maia;➤ Maria Elisa Carvalho Ferraz;➤ José Manuel Carvalho Barros Laranja;➤ António Maria Silva Caetano. <p>Abstiveram-se:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ José Manuel Santos Cruz;➤ Ernesto Manuel Costa Ramalho;➤ Óscar Augusto Nogueira;➤ José Miguel Dias Paiva e Costa.	Al. c) do art. 5º do DL 118/83, de 25/02 e ponto 7.6 do POCAL.



Item	Descrição da situação montantes e responsáveis	Normas violadas
3.3.3.7.1	<p style="text-align: center;">Aquisição de serviços e empreitadas</p> <p>Autorização de despesas e pagamentos ilegais dada a não adopção de procedimentos concursais adequados na aquisição de serviços e, ainda, sem informação expressa de cabimento e cativação da despesa.</p> <p>Montantes:</p> <p>A1 – a despesa e o pagamento, no valor de €15.242,48 foram autorizados pelo VP, Abel Maia.</p> <p>A3 - o pagamento, no valor de €16.970,90 foi autorizado pelo VP Abel Maia.</p>	Al. a) e b) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99, de 08/06 e als. d) e e) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.
3.3.3.7.2	<p>Autorização de despesas e pagamentos ilegais, relativos à execução de diversos trabalhos, dada a não abertura de procedimento concursal adequado e a não exigência dos documentos habilitantes dos concorrentes, designadamente, alvará de empreiteiro de obra pública.</p> <p>Montantes:</p> <p>€29.976,29, cujo pagamento foi autorizado pelo VP, Abel Maia.</p> <p>€21.426,51 - cuja despesa e pagamento foram autorizados pelo VP, Abel Maia.</p> <p>€20.924,16 - cuja despesa foi autorizada pela Vereadora Maria Elisa de Carvalho Ferraz, sendo o pagamento autorizado pelo VP, Abel Manuel Barbosa Maia.</p>	N.º 2 do art.º 8º, art.º 47º e 48º todos do DL n.º 59/99, de 02/03, al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL
3.3.3.7.2	<p>Pagamento ilegais relativos ao IVA de diversas empreitadas, em virtude de ter sido paga a taxa de 17% e 19%, quando apenas era devida a taxa de 5%.</p> <p>€3.074,49, cujo pagamento foi autorizado pelo VP, Abel Maia;</p> <p>€2.197,6, cujo pagamento foi autorizado pelo VP, Abel Maia;</p> <p>€2.461,67, cujo pagamento foi autorizado pelo VP, Abel Maia</p>	Al. a) do n.º 1 do art. 18º do Código do IVA e ponto 2.17 da lista anexa.



5.2. – CONTA DE EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. 66/96, DE 31/05, COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 139/99, DE 28/08)

Sector de Auditoria : DA VIII - UAT 1 -A.L.

Proc.º n.º 7/04 - AUDIT

Relatório n.º

Entidade fiscalizada : MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE

Entidade devedora : MUNICÍPIO DE VILA DO CONDE

Regime jurídico AA

AAF

Unid:

euros

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO			VALOR
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade de Tempo	Receita Própria /Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	113		13.558,87
Acções na área da residência oficial	88,29	208		
Emolumentos calculados				18.364,32
Emolumentos Limite máximo (VR)				31.923,19
Emolumentos a pagar				15.858,00

a) cfr. Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção

O Coordenador da Equipa de Auditoria



5.3. RESPONSÁVEIS EM 2002

NOME	CARGO	PERÍODO
Mário Hermenegildo Moreira Almeida	Presidente	01/01 a 31/12/02
Abel Manuel Barbosa Maia	Vereadora	01/01 a 31/12/02
Maria Elisa Carvalho Ferraz	Vereador	01/01 a 31/12/02
José Manuel Carvalho Barros Laranja	Vereador	01/01 a 31/12/02
Mário Jorge Pereira Reis	Vereador	01/01 a 05/01/02
Adelino Sousa Lima	Vereador	01/01 a 05/01/02
José Delfim Maia da Silva	Vereador	01/01 a 05/01/02
M. ^a Margarida S. Azevedo S. A. Gomes	Vereadora	01/01 a 05/01/02
Fernando Pedro Ramos Soares	Vereador	01/01 a 05/01/02
António Maria Silva Caetano	Vereador	05/01 a 31/12/02
José Manuel Santos Cruz	Vereador	05/01 a 31/12/02
Ernesto Manuel Costa Ramalho	Vereador	05/01 a 31/12/02
Óscar Augusto Nogueira	Vereador	05/01 a 31/12/02
José Miguel Dias Paiva e Costa	Vereador	05/01 a 31/12/02

Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal de Vila do Conde processadas a fls. 199 do Vol. II.



5.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

O estado dos processos relativos às anteriores 5 (cinco) gerências do Município de Vila do Conde, para efeitos do disposto do n.º 1 da Resolução n.º 9/91 - 2ª. Secção, de 15/05, é o que consta no mapa seguinte:

Gerência	Número Da conta	Situação da conta
1997	3042	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 29/04/99
1998	3431	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 17/02/00
1999	1958	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 23/02/01
2000	4215	Em verificação interna
2001	5854	Em verificação interna



Rina Cruz

5.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 11 (onze) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

VOLUME	SEPARADOR	DOCUMENTOS
I		Relato de Auditoria, Contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório.
II	1	Documentos constitutivos das demonstrações financeiras da autarquia (ano de 2002). Plano de actividades, Orçamento e Relatório de actividades – 2002. Modelos 3/TC e Anexos XIV, das gerências de 2000 e 2001. PG/PA, Fax, Requisições.
III	1	SCI
	2	SCI – Informações Diversas
	3	Remunerações dos responsáveis
	4	Organização Municipal. Estrutura Orgânica / Quadro de Pessoal
IV		Não aplicação do POCAL; Delegação e subdelegação de competências/pelouros; Acumulação de funções e Estatuto remuneratório dos eleitos locais.
V	1	Empréstimos. Constituição/movimentação de contas bancárias, limites de endividamento.
VI	1	Elementos referentes a transferências efectuados pela autarquia para Associações desportivas, culturais e recreativas e Juntas de Freguesia.
VII	1	Conta de documentos. Reconciliações bancárias. Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais
VIII	1	Regulamentos
	2	Elementos dos anexos
IX	1	Saldo do exercício anterior
	2	Saldo de dotações orçamentais
	3	Conta corrente da despesa
	4	Descontos da ADSE
	5	Encargos de cobrança
	6	Aquisição de Serviços e Empreitadas de Obras Públicas
X		Outras contas correntes da despesa
XI		Resumos Diários de Tesouraria



5.6. FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA			
	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Maria José Sobral Pinto de Sousa	Inspectora de Finanças Principal	Lic. em Direito
	Madalena Luzia Pinto Fernandes de Almeida Lourinho	Técnico Verificador Sup. de 2ª Classe	Lic. em Seg. Social
	Élia Maria Ferreira Almeida	Técnico Verificador Especialista	Bac. em Gestão de Empresas e Lic. em Contabilidade e Auditoria
Coordenação	José A. Correia Fernandes a)	Auditor Chefe	Lic. em Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas

a) Planeamento, Trabalho de Campo e Relato