Tribunal de Contas

AUDITORIA



Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007

RELATÓRIO Nº 3/2010

2ª Secção

[Processo 46/08 – AUDIT]

ÍNDICE GERAL

RELAÇÃO DE SIGLAS 2
FICHA TÉCNICA 3
1. CONCLUSÕES 5
2. RECOMENDAÇÕES 7
3. INTRODUÇÃO 9
3.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS 9
3.2. METODOLOGIA 9
3.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES 10
3.4. CONTRADITÓRIO 10
3.5. ENQUADRAMENTO LEGAL 11
3.6. ANÁLISE E TRATAMENTO ESTATÍSTICO DO QUESTIONÁRIO REALIZADO JUNTO DOS 278 MUNICÍPIOS 13
3.6.1. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS 13
3.6.2. ANÁLISE DE ELEMENTOS DE NATUREZA CONTABILÍSTICA 14
3.6.2.1. TRANSFERÊNCIAS NO TRIÉNIO DE 2005 A 2007 14
3.6.2.2. TRANSFERÊNCIAS PARA INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E FAMÍLIAS – REPARTIÇÃO POR ÁREAS 15
4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA 18
4.1. CONSTITUIÇÃO DA AMOSTRA 18
4.2. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS 19
4.3. ANÁLISE DE ELEMENTOS DE NATUREZA CONTABILÍSTICA / REPARTIÇÃO DOS APOIOS POR ÁREAS 26
4.4. SISTEMAS PARTICULARES DE PROTECÇÃO SOCIAL E DE CUIDADOS DE SAÚDE 27
4.5. APOIO A ENTIDADES SEM PERSONALIDADE JURÍDICA 34
4.6. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DE PESSOAL NÃO INTEGRADO NA FUNÇÃO PÚBLICA 36
4.7. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS 38
4.8. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS E CONCESSÃO DE GARANTIAS 40
5. EMOLUMENTOS 44
6. DECISÃO 45
ANEXOS

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro	Designação	Pág.
1	Peso absoluto e relativo do conjunto das transferências para ISFL e Famílias no triénio 2005/2007	14
2	Desagregação das transferências para ISFL e Famílias em correntes e capital no triénio 2005/2007	15
3	Montantes transferidos por áreas – 2005 a 2007	16
4	Variações dos montantes transferidos por áreas – 2005 a 2007	16
5	Repartição dos apoios por áreas	17
6	Montante das transferências, no triénio, dos 30 municípios auditados	18
7	Peso das transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias face às transferências totais dos 30 municípios auditados	19
8	Peso das transferências para as 90 entidades beneficiárias face às transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias	19
9	Montantes transferidos por áreas – instituições sem fins lucrativos e famílias – 2005 a 2007	26
10	Variações por áreas – instituições sem fins lucrativos e famílias - 2005 a 2007	26
11	Transferências processadas em 2007	27
12	Entidades beneficiárias de apoios financeiros para a área de pessoal	36

RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
CC	Código Civil
CCDRAL	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da Republica Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da Republica
GSEAO	Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
ISFL	Instituições sem fins lucrativos
LOE	Lei do Orçamento de Estado
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SEAO	Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Ana Maria de Sousa Bento	Auditora – Coordenadora

Coordenação da Equipa

Maria José Sobral Sousa	Auditora-Chefe

Equipa de Auditoria

Quirino Sabino	Auditor
José Arroja Martins	Téc. Verif. Sup. Principal
Madalena Lourinho	Téc. Verif. de 1ª Classe
Otília Silva *	Téc. Verif. Sup. Principal
Domingos Santana **	Técnico Superior

* Participou nas fases de planeamento e de trabalho de campo até 28.11.2008;
** Participou nas fases de trabalho de campo, de 12.01.2009 a 20.02.2009, e de elaboração do relato até 03.07.2009.

1. CONCLUSÕES

Levando em linha de conta os resultados do inquérito e das verificações efectuadas no âmbito da auditoria às transferências/apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, no triénio de 2005 a 2007, extraem-se as seguintes conclusões:

1. Não é, sistematicamente, elaborado um plano estratégico que possibilite uma visão integrada e uma definição clara das políticas e das prioridades a desenvolver na concessão de apoios;

2. Não são, sistematicamente, efectuadas avaliações prévias dos efeitos esperados com a concessão dos apoios, nem, tão-pouco, os resultados a atingir;

3. Não são realizados estudos prévios/diagnósticos onde sejam identificadas e hierarquizadas as necessidades a satisfazer;

4. Não estão instituídos mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, que visem assegurar:

   a) A detecção de desvios na aplicação dos apoios;

   b) A não duplicação de apoios para os mesmos fins por entidades públicas diferentes;

   c) A correcção dos desvios detectados.

5. As transferências para as instituições sem fins lucrativos (39%) e famílias (3%) representam 42% do total das transferências concedidas no triénio e 35% das realizadas pelos 30 municípios auditados;

6. As áreas do desporto e apoio social foram as mais apoiadas de 2005 a 2007 ainda que, no final do triénio, os valores transferidos para a área do desporto tenham sofrido um decréscimo (14%);

7. Foram atribuídos apoios a entidades, criadas pelos funcionários dos municípios, destinados à protecção social e prestação de cuidados de saúde, em violação do disposto no art. 156º da Lei do Orçamento de Estado para 2007;

8. Foram, ilegalmente, concedidos apoios financeiros a entidades destituídas de personalidade jurídica, facto passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08;

9. Foram, ilegalmente, efectuadas transferências para entidades de natureza privada, destinadas ao pagamento de remunerações do pessoal integrado no quadro privativo das mesmas;

10. Foram, ilegalmente, concedidos apoios financeiros que configuram a assunção de dívidas de terceiros e outorga de garantias pessoais, os quais constituem actos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º e do nº 4 do art. 59º da Lei nº 98/97, de 26/08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente.

2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões supra expendidas, formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Governo, concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e da Presidência:

a) Que promova a densificação legislativa do art. 156º da LOE para 2007 (Lei nº 53-A/06, de 29/12), tendo em vista a definição do conceito de *" (...) financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"* e, bem assim, do respectivo âmbito de aplicação;

Aos 30 municípios auditados, quando aplicáveis:

b) Elaboração de um plano estratégico que defina de modo integrado as políticas e as prioridades a desenvolver na concessão dos apoios;

c) Realização de uma prévia avaliação das necessidades existentes e dos efeitos esperados com a concessão dos apoios, tendo em vista a identificação e hierarquização das necessidades a suprir e, bem assim, a definição dos resultados a alcançar;

d) Implementação de mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, tendentes à detecção e correcção atempada de eventuais desvios e duplicação dos apoios concedidos;

e) Suspensão do financiamento de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, até que se proceda à densificação legislativa do disposto no art. 156º da LOE para 2007, e respectivo âmbito de aplicação;

f) Cessação dos apoios a entidades destituídas de personalidade jurídica;

g) Cessação dos apoios destinados ao pagamento de remunerações do pessoal integrado no quadro privativo de terceiras entidades;

h) Não assunção de dívidas de terceiros e não concessão de garantias.

3. INTRODUÇÃO

3.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS

A presente auditoria, prevista no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas, foi orientada às transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

3.2. METODOLOGIA

A auditoria foi realizada de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "*Manual de Auditoria e de Procedimentos*" aprovado pelo TC.

O planeamento e a execução da presente auditoria compreenderam os seguintes procedimentos:

- Recolha, análise e tratamento estatístico dos dados constantes dos documentos de prestação de contas de 2005 a 2007, "Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapas de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapas de Transferências Concedidas", relativos às transferências efectuadas pelos municípios;
- Questionário remetido, através de ofício-circular, aos 278 municípios do Continente, com disponibilização no *site* do Tribunal de Contas do *link* respectivo, tendo em vista a obtenção de respostas por via electrónica;
- Análise e tratamento estatístico das respostas obtidas;
- Selecção de 30 municípios objecto de auditoria e de 90 entidades beneficiárias dos apoios para efeitos de controlos cruzados;

- Realização de questionário junto dos 30 municípios e das 90 entidades beneficiárias seleccionadas;
- Análise e tratamento estatístico das respostas obtidas no âmbito deste último questionário;
- Validação dos dados nos 30 municípios auditados e confirmação da boa aplicação dos fundos nas 90 entidades beneficiárias.

O questionário dirigido aos 278 municípios do continente visou recolher informação genérica sobre os critérios de concessão e controlo dos apoios/transferências, bem como dos inerentes procedimentos. Já o questionário realizado junto dos 30 municípios auditados foi delineado com a perspectiva de obter informação mais específica, tendo em vista avaliar em que medida os mesmos procederam:

- Ao diagnóstico e hierarquização das necessidades de apoios financeiros;
- À identificação e quantificação da população-alvo;
- À previsão dos impactos esperados na concessão dos apoios financeiros;
- Ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos;
- À correcção dos eventuais desvios detectados.

3.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Apesar da morosidade das respostas aos questionários, por parte de alguns municípios, regista-se a boa colaboração prestada, em geral, pelos dirigentes e técnicos dos municípios e das entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

3.4. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado no art. 13º da Lei nº 98/97, os responsáveis dos 30 municípios auditados foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, faculdade que foi exercida pela maioria daqueles responsáveis (73%), tendo as respectivas respostas sido tomadas em conta na elaboração deste Relatório, com a introdução no texto de algumas citações e respectivos comentários, *em cor e tipo de letra diferentes*, que constam nos pontos pertinentes.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no Anexo V do presente Relatório, conforme previsto no nº 4 do art. 13º da Lei nº 98/97, de 26/08, com a nova redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29/08.

A Câmara Municipal de Lisboa remeteu ainda um parecer jurídico sobre a matéria relativa aos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, já fora do prazo, incluindo o prazo de prorrogação, pelo que não foi objecto de apreciação.

3.5. ENQUADRAMENTO LEGAL

De acordo com o regime consagrado na Lei nº 159/99, de 14/09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação[1].

Por sua vez, a Lei nº 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, no art. 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- *Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas* (nº 1, al. o));
- *Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares* (nº 1, al. p));
- *Criar ou participar em associações de desenvolvimento regional e de desenvolvimento do meio rural* (nº 2, al. j));
- *Promover e apoiar o desenvolvimento de actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal* (nº 2, al. l));

[1] Vd. als. d), e), f), g), h) e i) do art. 13º do mencionado diploma legal.

- *Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos* (nº 4, al. a));
- *Apoiar ou comparticipar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra* (nº 4, al. b));
- *Participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes em parceria com as entidades competentes da Administração Central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal* (nº 4, al. c));
- *Deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes* (nº 4, al. d)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do nº 1, al. j) do nº 2 e als. a), b) e d) do nº 4 do art. 64º, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

Dispõe ainda o art. 67º que as competências previstas nas als. j) e l) do nº 2 e b) e c) do nº 4, "(...) *podem ser objecto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua actividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos.*"

No que concerne ao apoio ao associativismo desportivo, os arts. 2º e 5º do DL nº 432/91[2], de 06/11, 65º e 66º da Lei nº 30/04[3], de 21/07 e 46º e 47º da Lei nº 05/07[4], de 16/01, determinam a obrigatoriedade de celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo[5].

[2] Diploma que define o regime aplicável aos contratos-programa previstos no art. 33º da Lei nº 1/90, de 13/01.
[3] Lei de Bases do Desporto que revogou a Lei nº 1/90, de 13/01.
[4] Procede à revogação da Lei nº 30/04, de 21/07.
[5] Desde que os valores se situem acima do limiar previsto na al. b) do art. 17º do DL nº 197/99, de 08/06 (€199.519), por remissão do nº 2 do art. 2º do DL nº 432/91, de 06/11.

3.6. Análise e tratamento estatístico do questionário realizado junto dos 278 Municípios

3.6.1. Sistema de concessão e controlo dos apoios

Tendo em vista conhecer e caracterizar o sistema de concessão e controlo dos apoios, implantado nos 278 municípios do Continente, esta auditoria foi precedida de um questionário dirigido àquele universo e disponibilizado no *site* do Tribunal de Contas, o que permitiu àquelas entidades responder por *via electrónica*.

Analisadas as respostas às questões que compõem o questionário, extraem-se as seguintes tendências:

- **Parte significativa dos municípios afirmou:**
  - ✓ não dispor de uma política de atribuição de apoios financeiros, o que revela que esta obedece a critérios subjectivos e resulta de uma análise avulsa e casuística, que põe em causa os princípios da transparência e da imparcialidade que devem presidir à gestão dos dinheiros públicos (44%);
  - ✓ não ter definido e/ou implementado formas de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos (39%);
  - ✓ não elaborar informações periódicas sobre as acções de acompanhamento e controlo desenvolvidas em relação aos apoios prestados o que, face à importância das mesmas no âmbito da actividade de controlo, revela uma percentagem elevada (60%).
- **A maioria dos municípios afirmou:**
  - ✓ possuir cadastro relativo a cada uma das entidades apoiadas, na medida em que aquele processo constitui a base a partir da qual se desenvolvem os demais procedimentos de controlo, que vão desde a legalidade da constituição da entidade apoiada, até à aplicação dos apoios concedidos (84%);
  - ✓ exigir às entidades beneficiárias de apoios o cumprimento dos requisitos que a lei impõe para poderem ser beneficiárias de dinheiros públicos (97%);
  - ✓ verificar a situação das entidades apoiadas perante a Segurança Social, nos pagamentos superiores a €5.000, exigindo a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva regularizada perante aquela entidade (92%);

- ✓ cumprir a imposição legal de publicitação dos apoios concedidos a favor de pessoas singulares e colectivas, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo, procedimento de primordial importância para o cumprimento dos princípios da transparência e da imparcialidade na atribuição de dinheiros públicos (93%).

Em face dos resultados que acima se apresentam e que, dada a sua não validação, consubstanciam uma auto-avaliação, dir-se-á que no que se refere à organização processual e administrativa dos apoios financeiros, que culmina com a respectiva atribuição, os municípios atingem bons índices de cumprimento e satisfação.

Porém, constata-se que quer no que se refere à prévia definição de uma política ou plano estratégico de atribuição de apoios financeiros, quer na fase posterior à concessão dos apoios, e já no âmbito da subsequente actividade de acompanhamento e controlo, que visa verificar a sua boa execução e aplicação aos fins visados, os municípios apresentam baixos índices de cumprimento e satisfação, o que denota fragilidades quer na definição de critérios de atribuição, quer no controlo da aplicação e boa gestão dos dinheiros públicos, não garantindo os princípios da transparência e da imparcialidade.

3.6.2. Análise de elementos de natureza contabilística

3.6.2.1. Transferências no triénio de 2005 a 2007

Com base nos documentos de prestação de contas, "Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapas de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapas de Transferências Concedidas", dos 278 municípios, efectuou-se o apuramento dos montantes das transferências globais e das transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias, efectuadas no triénio, que se dão conta nos quadros 1 e 2:

Quadro 1 – Peso absoluto e relativo do conjunto das transferências para ISFL e Famílias no triénio 2005/2007

Un: €

	2005			2006			2007		
	ISFL + Fam. (1)	Global (2)	% (3)=(1)/(2	ISFL + Fam. (1)	Global (2)	% (3)=(1)/(2)	ISFL + Fam. (1)	Global (2)	% (3)=(1)/(2)
Transf. correntes	231.289.652	412.800.025	56	227.746.184	413.849.650	55	255.898.276	446.863.025	57
Transf. capital	115.243.780	411.377.750	28	85.806.548	351.742.280	24	93.308.234	359.138.570	26
Total	346.533.432	824.177.775	42	313.552.732	765.591.930	41	349.206.510	806.001.595	43

Quadro 2 – Desagregação das transferências para ISFL e Famílias em correntes e capital no triénio 2005/2007

Un: €

	2005			2006			2007		
	ISFL (1)	Famílias (2)	Total (3)=(1)+(2)	ISFL (1)	Famílias (2)	Total (3)=(1)+(2)	ISFL (1)	Famílias (2)	Total (3)=(1)+(2)
Transf. correntes	217.653.178	13.636.474	231.289.652	213.018.017	14.728.167	227.746.184	241.531.459	14.366.817	255.898.276
Transf. capital	106.131.027	9.112.753	115.243.780	79.459.197	6.347.351	85.806.548	85.293.317	8.014.917	93.308.234
Total	323.784.205	22.749.227	346.533.432	292.477.214	21.075.518	313.552.732	326.824.776	22.381.734	349.206.510

Da análise dos dados obtidos, conclui-se:

- As transferências dos municípios do Continente, no triénio em apreciação, apresentam uma certa estabilidade, no entanto, é curioso verificar que enquanto a nível global têm uma ligeira tendência decrescente de 2% (-€18.176.180), em relação às efectuadas para as ISFL e Famílias a tendência é inversa, crescente, mas apenas de 1% (€2.673.078);

- As transferências globais efectuadas no triénio ascenderam a €2.395.771.300, verificando-se que as transferências para as ISFL e para as Famílias atingem, respectivamente, €943.086.195 (39%), e €66.206.479 (3%), representando, em conjunto, €1.009.292.674 (42%). Deste conjunto, das transferências para as ISFL e Famílias, as primeiras representam 93% e as segundas 7%;

- No triénio em análise, enquanto a partição das transferências globais (€2.395.771.300) em correntes e capital representam, do total, respectivamente, 53% (€1.273.512.700) e 47% (€1.122.258.600), as efectuadas para as ISFL e para as Famílias têm um peso relativo de 71% (€714.934.112) e 29% (€294.358.562), respectivamente. Dado o peso das transferências para as ISFL neste conjunto, as percentagens verificadas nestas, entre correntes (€672.202.654) e capital (€270.883.541), são precisamente as mesmas, já nas Famílias elas são, respectivamente, 65% (€42.731.458) e 35% (€23.475.021).

3.6.2.2. Transferências para Instituições sem fins lucrativos e famílias – repartição por áreas

Os montantes transferidos para as instituições sem fins lucrativos e famílias, repartidos por áreas, bem como as variações ocorridas no triénio, são os seguintes:

Quadro 3 – Montantes transferidos por áreas – 2005 a 2007

Un: €

	2005	% Total	2006	% Total	2007	% Total	Triénio	% Total
Total Transferências	**346.533.432**	**100**	**313.552.732**	**100**	**349.206.510**	**100**	**1.009.292.676**	**100**
Desporto	94.264.343	27	77.926.275	25	80.428.752	23	252.619.372	25
Cultura/Recreio	60.268.327	17	54.749.190	17	61.056.403	17	176.073.921	17
Apoio Social	63.270.332	18	57.547.562	18	63.734.318	18	184.552.213	18
Educação/Ambiente	26.661.882	8	31.753.963	10	46.442.483	13	104.858.328	10
Humanitário	39.935.448	11	38.325.569	12	39.788.978	11	118.049.996	12
Outras	62.133.097	18	53.250.171	17	57.755.573	16	173.138.843	17

Fonte: Questionário efectuado junto dos 278 municípios.

Quadro 4 – Variações dos montantes transferidos por áreas – 2005 a 2007

Un: €

	Var.2006/2005		Var.2007/2006		Var.2007/2005	
	Valor	% Total	Valor	% Total	Valor	% Total
Total Transferências	**(32.980.699)**	**(9)**	**35.653.778**	**11**	**2.673.078**	**0,77**
Desporto	(16.338.067)	(17)	2.502.477	3	(13.835.590)	(14)
Cultura/Recreio	(5.519.136)	(9)	6.307.212	11	788.075	1
Apoio Social	(5.722.770)	(9)	6.186.756	10	463.985	0,73
Educação/Ambiente	5.092.081	19	14.688.519	46	19.780.601	74
Humanitário	(1.609.879)	(4)	1.463.409	4	(146.470)	(0,37)
Outras	(8.882.926)	(14)	4.505.402	8	(4.377.523)	(7)

Fonte: Questionário efectuado junto dos 278 municípios.

De acordo com os mapas que antecedem, que repartem os montantes transferidos por áreas, o desporto é aquela que recebe mais apoios, com 25%, seguido das áreas do apoio social e cultura/recreio com 18% e 17%, respectivamente.

Ao longo do triénio, as transferências efectuadas para a área do desporto foram reduzindo a sua preponderância em termos relativos, dado que os 27% (94M€) observados em 2005 passaram para 25% (78M€) em 2006 e 23% (80M€) em 2007. Tal facto resulta numa diminuição de quase 14M€ (14%) em 2007 relativamente a 2005.

Ao invés, no âmbito das transferências realizadas para apoio à área da educação/ambiente, que no triénio representou apenas 10% do total, registou-se um aumento do seu peso relativo, uma vez que em 2005 se situava em 8%, em 2006, em 10% e em 2007 em 13%, o que se traduziu, no triénio, num acréscimo de 74%.

Do decréscimo generalizado, ocorrido em 2006, apenas a área da educação/ambiente não correspondeu à tendência visto que, nesse ano, registou um acréscimo de 5M€ (19%), sendo ainda a área que no ano de 2007 apresentou maior acréscimo, quer em termos absolutos, quase 15M€, quer em termos relativos (46%).

A análise dos valores relativos às três áreas que representam o maior volume de transferências, em função da divisão territorial do país de acordo com o critério NUTS II[6], utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística, apresenta os seguintes resultados:

Quadro 5 – Repartição dos apoios por áreas

Un. €

Desporto	%	Cultura/Recreio	%	Apoio Social	%	NUTS II [a]	Totais
99.762.931	32	54.489.208	18	51.928.844	17	Norte	308.006.805
62.963.114	26	45.534.895	19	34.109.864	14	Centro	240.249.874
44.007.355	16	36.594.882	13	62.484.884	22	Lisboa	282.014.955
22.414.893	22	22.011.991	21	22.501.479	22	Alentejo	103.314.609
23.471.079	31	17.442.945	23	13.527.142	18	Algarve	75.706.433
						TOTAL	*1.009.292.676*

a) Os municípios constitutivos de cada NUTS encontram-se no Anexo IV.

Da leitura dos valores apresentados no quadro 5, relativos às três áreas mais apoiadas, resulta o seguinte:

- A área do Desporto é a mais apoiada pelas regiões Norte e Algarve, com 32% e 31% do total dos apoios concedidos, respectivamente, seguidos do Centro (26%), aparecendo por último Lisboa, com 16%;
- A área da Cultura/Recreio é a mais apoiada pela região do Algarve, com 23%, seguida do Alentejo com 21%, aparecendo Lisboa em último, com 13%;

[6] De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26.05. 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III, correspondendo a NUTS II à divisão territorial em 7 regiões (no caso concreto excluem-se as Regiões Autónomas).

- A área do apoio social é a mais apoiada pelas regiões do Alentejo e Lisboa, ambas com 22%, seguidas do Algarve com 18%, aparecendo o Centro em último, com 14%.

4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1. CONSTITUIÇÃO DA AMOSTRA

De entre os 278 municípios do Continente, e nos termos do PGA aprovado, foram seleccionados 30 a ser objecto de auditora, tendo sido incluídos os 18 municípios capitais de distrito e, ainda, os 12 municípios que apresentaram, no triénio em análise, maior volume financeiro de transferências globais, identificados no quadro seguinte:

Quadro 6 – Montante das transferências, no triénio, dos 30 Municípios auditados

Un: €

	Municípios	Transferências no triénio
Capitais de distrito	Porto	169.724.554
	Lisboa	169.440.227
	Braga	57.566.353
	Viseu	42.792.893
	Coimbra	42.265.478
	Leira	37.117.904
	Viana do Castelo	20.920.721
	Setúbal	17.940.960
	Faro	16.133.070
	Castelo Branco	16.061.330
	Aveiro	14.507.203
	Santarém	13.867.955
	Vila Real	11.644.201
	Beja	10.050.104
	Bragança	8.837.906
	Guarda	8.600.618
	Évora	8.385.185
	Portalegre	5.806.010
	Sub-total 1	***671.662.672***
Outros	Cascais	88.916.982
	Sintra	84.521.497
	V. N. Gaia	53.529.713
	Oeiras	47.177.023
	Loures	43.386.019
	Matosinhos	34.851.909
	V.N. Famalicão	32.107.478
	Gondomar	29.581.394
	V. F. Xira	29.408.958
	Loulé	29.362.298
	Guimarães	28.412.915
	Torres Vedras	28.388.143
	Sub-total 2	***529.644.329***
	TOTAL GERAL	**1.201.307.001**

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2005 a 2007: "Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapas de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapas das Transferências Concedidas".

Considerando o âmbito da auditoria, foram objecto de análise as **transferências para as instituições sem fins lucrativos e famílias,** que representam 35% do total das transferências concedidas, no triénio, pelos 30 municípios auditados, como se constata no quadro seguinte:

Quadro 7 – Peso das transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias face às transferências totais dos 30 municípios auditados

Un: €

Anos	Transferências		%
	Total (Corr.+Cap) (1)	Instit.s/fins lucrativos+Famílias (2)	3=(2/1)
2005	422.157.749	151.291.027	36
2006	381.254.447	127.077.929	33
2007	397.894.805	144.770.962	36
Total Triénio	1.201.307.001	423.139.918	35

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2005 a 2007: Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapa de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapa das Transferências Concedidas".

Tendo em vista a realização de controlos cruzados foi, ainda, seleccionado um conjunto de 90 entidades beneficiárias[7] das transferências concedidas pelos 30 municípios a auditar (três entidades por município), de acordo com o critério do maior volume financeiro dos apoios recebidos no triénio.

O volume financeiro correspondente às transferências para as 90 entidades é o seguinte:

Quadro 8 – Peso das transferências para as 90 entidades beneficiárias face às transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias

Un: €

Anos	Transferências		%
	Instit.s/fins lucrativos+Famílias [a] (1)	Transferências 90 entidades [b] (2)	3=(2/1)
2005	151.291.027	29.815.499	20
2006	127.077.929	25.264.419	20
2007	144.770.962	29.240.728	20
Total Triénio	**423.139.918**	**84.320.646**	**20**

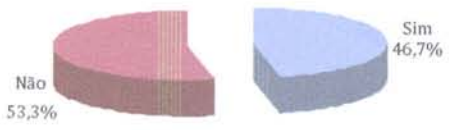
Fontes: a) Documentos de prestação de contas de 2005 a 2007: "Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapas de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapas das Transferências Concedidas".
b) Questionário efectuado junto dos 278 municípios, "Mapas das Transferências Concedidas" e Ordens de Pagamento.

4.2. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS

No âmbito da auditoria levada a cabo junto dos 30 municípios identificados no ponto anterior, tendo por objecto as **transferências para as instituições sem fins lucrativos e famílias**, elaborou-se um questionário, cujos resultados foram validados no âmbito da presente auditoria apresentando-se, seguidamente, a respectiva análise e correspondentes gráficos:

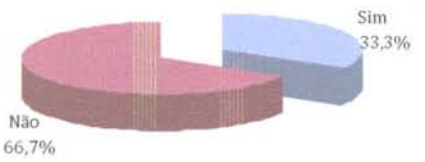
[7] A respectiva identificação encontra-se no Anexo III.

Existem documentos que reflictam, claramente, as políticas, prioridades, metas e estratégias a prosseguir pelo Município em matéria de concessão de apoios municipais?



A concessão de apoios municipais, na perspectiva da boa gestão financeira, deverá estar regulada de modo claro e objectivo de maneira a assegurar o cumprimento de princípios de transparência, rigor e imparcialidade. De realçar que estes princípios, em especial o princípio da utilização racional dos dinheiros públicos[8], apontam para a necessidade da adopção de um planeamento integrado das orientações estratégicas municipais onde sejam definidas, de forma clara, as directrizes e prioridades das políticas municipais ao nível dos apoios financeiros. Verifica-se, contudo, que apesar da sua primordial importância, apenas 14 dos 30 municípios, possuem instrumentos de planeamento estratégico que permitem uma visão integrada das políticas municipais de concessão de apoios financeiros.

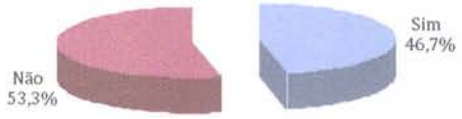
Existe algum estudo prévio/diagnóstico onde se encontrem identificadas as diferentes necessidades a satisfazer e a sua hierarquização, no âmbito dos apoios financeiros?



Os estudos prévios/diagnóstico onde são enunciadas as diferentes necessidades a satisfazer e a sua hierarquização fazem parte do planeamento estratégico do município e têm por objectivo apoiar e servir de base à formulação das políticas municipais promovidas nesta área. Apenas 10 municípios realizaram os referidos estudos.

[8] Consagrado no ponto 2.3.2. das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo D.L. nº 54-A/99, de 22/02.

Está definida a população-alvo a atingir, ou seja, os potenciais beneficiários da política de apoios a prosseguir pelo Município, bem como a sua quantificação?



Também esta questão se prende, fundamentalmente, com o planeamento estratégico dos municípios na área dos apoios financeiros. Os municípios ao definirem e quantificarem os potenciais beneficiários, podem assegurar uma melhor previsão dos recursos a afectar. Apesar da sua importância, apenas 14 municípios procederam em conformidade.

Os serviços municipais efectuam algum tipo de avaliação prévia dos efeitos esperados da concessão dos apoios financeiros, relativamente aos destinatários?



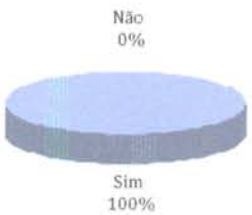
Os municípios devem proceder, previamente, à avaliação dos efeitos esperados, uma vez que, mais tarde, estes possibilitam referenciais de análise bem como a possibilidade de monitorização e aferição dos impactos do seu desempenho. A referida avaliação só foi efectuada em 10 municípios, o que se revela diminuto.

É verificada a existência legal das entidades a apoiar?



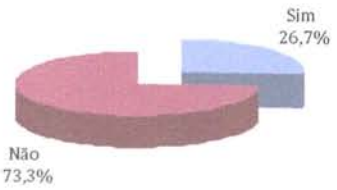
Os requisitos que a lei impõe para que as entidades sejam beneficiárias de dinheiros públicos são as normas constantes da als. o) e p) do nº 1 e a) do nº 4 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09. Em face dos referidos normativos resulta que os municípios só poderão apoiar as entidades legalmente constituídas, isto é, criadas segundo a forma prevista na lei. Face às constatações efectuadas apurou-se que em 2 municípios ainda não é cumprido este procedimento.

São celebrados contratos-programa com as associações desportivas apoiadas, quando os montantes a isso obriguem?



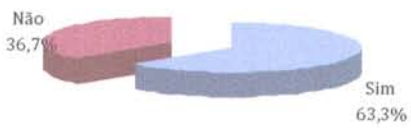
De acordo com os diplomas que regulam a matéria de apoio ao associativismo desportivo, consubstanciada no DL nº 432/91, de 06/11, que regulamentou a Lei nº 1/90, de 13/01, revogada pela actual Lei de Bases do Desporto (Lei nº 30/2004, de 21/07), as comparticipações financeiras nesta área exigem prévia celebração de contratos-programa, caso o montante dessas comparticipações atinja o valor definido na lei como limite geral da competência dos órgãos para a realização de obras públicas e aquisição de bens e serviços. Todos os 30 municípios respeitaram a regulamentação citada.

Estão instituídos mecanismos que permitam efectuar o cruzamento de informação, no sentido de verificar as informações que ao longo dos exercícios económicos vão sendo prestadas pelos beneficiários e evitar a duplicação de apoios por outras entidades para a prossecução dos mesmos fins relativamente aos quais recebem apoio municipal?



Somente em 8 municípios estão instituídos mecanismos de controlo que têm em vista assegurar a prevenção de situações de concessão de apoios em duplicado, para a prossecução dos mesmos fins já financiados por outras entidades.

Estão implementados procedimentos de controlo e análise que permitam ao Município conhecer eventuais desvios na utilização das verbas concedidas?



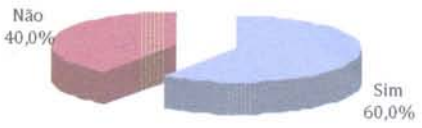
Em 19 dos municípios estão implementados mecanismos de controlo, que têm por finalidade fazer o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos dinheiros públicos, de modo a assegurar a sua utilização nos fins a que se destinam. Este procedimento permite alcançar uma melhor gestão dos recursos e, sobretudo, a salvaguarda do interesse público.

Estão definidos clara e concretamente os procedimentos a adoptar em situações de incumprimento dos deveres por parte dos beneficiários dos apoios e a sua efectiva aplicação?



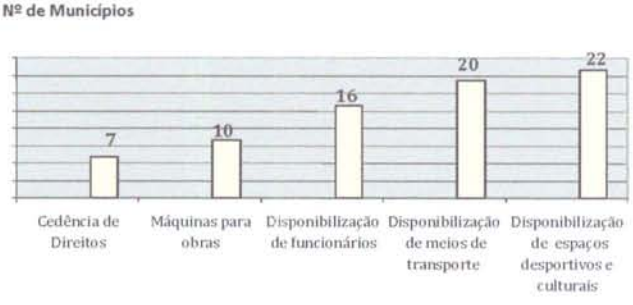
Apesar da elevada taxa de implementação de procedimentos de controlo e análise que permitem um conhecimento de eventuais desvios na utilização das verbas concedidas, constata-se que somente em 13 municípios estão previstos os procedimentos que deverão ser adoptados em caso de incumprimento dos deveres por parte dos beneficiários dos apoios.

A CM exige, habitualmente e de forma sistemática, a apresentação pelas entidades beneficiárias dos documentos previsionais e de prestação de contas?



Os documentos previsionais e de prestação de contas das entidades beneficiárias permitem às autarquias conhecer as actividades que aquelas se propõem realizar no decurso do ano económico, os custos que lhe estão associados, bem como, as acções que foram previstas e as que foram efectivamente realizadas. Todavia, 12 municípios ainda não exigem a apresentação daqueles documentos, por parte das entidades beneficiárias, de forma sistemática.

Caso o Município tenha atribuído apoios em espécie, qual a forma que assumiram? (Disponibilização: de espaços desportivos e culturais; de meios de transporte; de funcionários; máquinas para obras; etc.).



Os apoios atribuídos pelas autarquias revestem, essencialmente, natureza pecuniária. Contudo, foram também concedidos apoios em espécie[9], que assumiram diversificadas formas, das quais destacamos a disponibilização de espaços desportivos e culturais e de meios de transporte, em 22 e 20 municípios, respectivamente.

Em síntese, extraem-se as seguintes conclusões, que se apresentam por ordem decrescente de satisfação:

- 100% cumpriram, quando os montantes assim o exigiram, com a obrigatoriedade legal de celebração de contratos programa com as associações desportivas apoiadas;
- em 98% é exigida às entidades beneficiárias dos apoios a satisfação dos requisitos exigidos por lei quanto à sua constituição;
- 63% implementaram procedimentos de controlo que permitem conhecer eventuais desvios na utilização das verbas concedidas;

[9] Devido à ausência de uma contabilidade de custos, não foi possível quantificar os valores em causa.

- 60% exigiram os documentos previsionais e de prestação de contas às entidades beneficiárias dos apoios;
- 47% definiram políticas, prioridades e estratégias em matéria de concessão de apoios;
- 47% identificaram e quantificaram a população-alvo da política de apoios implementada;
- 43% definiram os procedimentos a adoptar em situações de incumprimento por parte dos beneficiários dos apoios;
- 33% realizaram estudos prévios/diagnóstico onde são identificadas e hierarquizadas as diferentes necessidades a satisfazer;
- 33% procederam a avaliações prévias dos efeitos esperados na concessão dos apoios financeiros;
- 27% instituíram mecanismos de controlo visando assegurar a prevenção de situações de duplicação de apoios por parte de outras entidades públicas.

Da análise dos elementos supra descritos verifica-se uma similitude na tendência verificada a nível nacional, extraindo-se seguintes conclusões:

a) os municípios atingem bons índices de cumprimento e satisfação no que se refere à organização processual e administrativa dos apoios financeiros;

b) ao nível da definição de políticas, prioridades e estratégias, identificação e quantificação da população-alvo dos apoios os municípios revelam baixos índices de cumprimento, pondo em causa os princípios da transparência e da imparcialidade já referidos anteriormente; e

c) no âmbito da actividade de acompanhamento e controlo, com vista a verificar a sua boa execução e aplicação, os municípios apresentam baixos índices de cumprimento e satisfação, denotando fragilidades no controlo da aplicação e boa gestão dos dinheiros públicos.

4.3. Análise de elementos de natureza contabilística / Repartição dos apoios por áreas

Os montantes transferidos pelos 30 municípios auditados, por áreas e respectivas variações, no triénio, são os seguintes:

Quadro 9 – Montantes transferidos por áreas – instituições sem fins lucrativos e famílias – 2005 a 2007

	2005	% Total	2006	% Total	2007	% Total	Triénio	% Total
Transf. Insts/Fam.	151.291.027	100	127.077.928	100	144.770.962	100	423.139.918	100
Desporto	39.353.400	26	28.162.543	22	26.858.214	18	94.374.158	22
Apoio Social	34.318.565	23	27.655.927	22	28.756.093	20	90.730.586	21
Cultura/Recreio	25.562.494	17	20.973.451	16	24.004.820	17	70.540.766	17
Educação/Ambiente	11.615.992	8	16.580.579	13	27.248.303	19	55.444.875	13
Humanitário	11.828.143	8	12.719.326	10	13.705.765	9	38.253.235	9
Outras	28.612.431	19	20.986.099	16	24.197.765	17	73.796.296	17

Quadro 10 – Variações por áreas – instituições sem fins lucrativos e famílias – 2005 a 2007

	2006/05		2007/06		2007/05	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Transf. Instituições/Famílias	(24.213.099)	(16)	17.693.034	14	(6.520.065)	(4)
Desporto	(11.190.856)	(28)	(1.304.329)	(5)	(12.495.186)	(32)
Apoio Social	(6.662.638)	(19)	1.100.166	4	(5.562.472)	(16)
Cultura/Recreio	(4.589.043)	(18)	3.031.368	14	(1.557.674)	(6)
Educação/Ambiente	4.964.587	43	10.667.723	64	15.632.310	135
Humanitário	891.183	8	986.439	8	1.877.622	16
Outras	(7.626.331)	(27)	3.211.665	15	(4.414.665)	(15)

Através do controlo cruzado efectuado nas entidades beneficiárias dos apoios, constatou-se que as verbas transferidas no âmbito da amostra, no triénio, foram escrituradas e registadas nos respectivos documentos de prestação de contas. Nos casos de transferências consignadas, designadamente para a aquisição de viaturas e realização de obras de construção de polidesportivos, piscinas, bancadas em estádios e pavimentações diversas, foi confirmada a sua existência.

Da análise dos quadros, extraem-se as seguintes conclusões:

- A área do desporto foi a mais apoiada, no triénio, com 94.374 Mil€ (22%) seguida da área do apoio social, que recebeu 90.730 Mil€ (21%), ambas com decréscimos no final do triénio, de 12.495 Mil€ (32%) e 5.562 Mil€ (16%), respectivamente;

- Significativa é a variação registada na área da educação/ambiente, com um acréscimo, no triénio, de 135%, e acréscimos anuais de 43% e 64%, em 2006 e 2007, respectivamente.

4.4. SISTEMAS PARTICULARES DE PROTECÇÃO SOCIAL E DE CUIDADOS DE SAÚDE

No âmbito da presente auditoria, verificou-se que de entre os 30 municípios auditados, 12 procederam a transferências financeiras para entidades criadas ao abrigo da al. p) do n.º 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09: *"(...) instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (...)"*, tendo por escopo a concessão de benefícios sociais[10] e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares que, no ano de 2007, ascendeu ao valor global de **€12.688.142**:

Quadro 11 - Transferências processadas em 2007

Un: €

Entidade	Montante das Transferências
Lisboa	5.605.320
V. N. Gaia	1.605.498
Gondomar	1.598.338
Cascais	906.275
Sintra	900.000
Matosinhos	600.000
Loures	516.775
Viseu	490.476
Porto	200.000
Santarém	119.711
Évora	114.999
Torres Vedras	30.750
TOTAL	**12.688.142**

Com a publicação da Lei nº 53-A/06, de 29/12[11], e de acordo com o disposto no seu art. 156º, *"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde."*

Apesar da previsão legal supra transcrita, os municípios auditados sustentaram a continuidade da atribuição de apoios destinados à concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, num parecer emitido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRAL) onde pode ler-se que, em relação à correcta compreensão da supra mencionada norma da LOE *" (...) importa reconhecer que o propósito fundamental parece ser o de evitar duplicação de financiamentos*

[10] Que inclui despesas de funeral, complementos ao subsídio de refeição e subsídio para estudos.
[11] Lei de Orçamento de Estado para 2007.

(provindos do orçamento estadual) que pudessem ser canalizados para as mesmas finalidades – protecção social e cuidados de saúde – mas por intermédio de sistemas diferentes (públicos e privados), de modo a não permitir a cumulação de prestações de idêntica natureza por parte de um mesmo beneficiário (...)" concluindo que *"(...) Não obstante do ponto de vista material o artigo 156º da Lei do Orçamento de Estado para 2007, visar restringir a atribuição de incentivos financeiros públicos a sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde (...) esta norma não se aplica à administração local e, designadamente, aos subsídios atribuídos pelos municípios (...)* considerando relevante *"(...) a conjugação coerente de três factores (a autonomia financeira constitucionalmente reconhecida às autarquias locais, as características transparecidas da redacção do artigo 156º e o modo como este surge inserido no articulado da lei (...)".*

No entanto, face às dúvidas que permaneceram sobre a presente matéria, foi solicitado[12] ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (GSEAO) parecer sobre a abrangência da aplicação do citado normativo, o qual foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado (SEAO) por despacho exarado em 08/03/09, nos seguintes termos: *"(...) parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência legalmente atribuída à Câmara Municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistema de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados (...)"* aduzindo que *"(...) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é da sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local (...). (...) Mostra-se por isso conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa destes apoios financeiros, onde se garanta o respeito pelo principio da igualdade e também pelos outros princípios a que se subordina a atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública (...)".*

Não obstante as posições apresentadas, as mesmas não merecem acolhimento, por três ordens de razão:

a) o preceito em causa, mais do que proibir uma cumulação indevida de subsídios, assegurados por diferentes sistemas[13] (público e privado) determina, outrossim, a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, não

[12] Pelo Sindicato dos trabalhadores da administração pública (SINTAP) e pelo Sindicato dos trabalhadores da administração local (STAL).

[13] Como, aliás, é expressamente reconhecido pela CCDRAL no parecer supra referenciado.

precedendo à distinção entre Administração Central e Local;

b) a recente evolução legislativa operada na Administração Pública harmonizou os sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da administração pública[14], e fez cessar os subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários, porquanto a aceitação de um *"sistema paralelo"* nas autarquias locais, configuraria uma violação ao princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública[15];

c) a aplicação às autarquias locais da norma do art. 156º da LOE, inserido no capítulo relativo às disposições finais, resulta da sua natureza de medida legislativa estranha ao orçamento, sem restrição do seu âmbito de aplicação, por isso aplicável a toda a Administração Pública, cuja vigência vai para além do período orçamental sendo, vulgarmente, conhecida como *cavaleiro orçamental.*[16/17]

Neste sentido pronunciou-se já o Tribunal de Contas, através dos Acórdãos nº 5/08, de 26.02, da 1ª S/PL e nº 08/09, de 18.02, da 1ª S/PL, onde se defende que a assunção de despesas com um esquema de protecção social cumulativo com o sistema público, com idênticas coberturas, viola o princípio da não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza, com fundamento em razões de economia e eficiência, a par de razões de justiça social, igualdade e equidade.

Em sede de exercício do direito do contraditório, os responsáveis dos 12 Municípios identificados no quadro 11, alicerçaram as suas alegações em três argumentos basilares, a saber:

1. As transferências efectuadas para os fins já descritos integram-se no exercício pleno da autonomia financeira das autarquias locais, autonomia essa que goza de protecção constitucional pelo que, a entender-se que o art. 156º da LOE lhes é aplicável, estar-se-á a pugnar pela revogação da norma constante da al. p) do nº 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, circunstância que conflitua com as regras da interpretação jurídica;

[14] Ainda que aplicável à administração directa e indirecta do Estado, veja-se, neste sentido, o DL nº 122/2007, de 27/04.
[15] Vd. nº 2 do art. 13º e art. 266º da CRP e nº 1 do art. 5º do CPA.
[16] Sobre esta matéria veja-se Guilherme de Oliveira Martins, e outros, *in "Lei de Orçamento de Estado – Anotada e Comentada"* e Tiago Duarte *in "A Lei por detrás do Orçamento – A questão constitucional da Lei do Orçamento"*.
[17] A aplicação de normas caracterizadas como *cavaleiros orçamentais* tem merecido o devido acolhimento em sede de apreciação pelo Tribunal Constitucional, conforme resulta do Acórdão nº 144/85, publicado no DR nº 203, I Série, de 04/09/85, Acórdão nº 461/87, publicado no DR nº 12, I Série, de 15/01/88, Acórdão nº 267/88, publicado no DR nº 293, I Série, de 21/12/88, Acórdão nº 358/92, publicado no DR nº 21, I Série-A, de 26/01/93, Acórdão nº 141/02, de 09/04/02, Acórdão nº 360/03, de 08/07/03 e, mais recentemente, um breve afloramento inserto no Acórdão nº 175/06, de 08/03.

2. A produção legislativa operada na Administração Pública com vista à harmonização dos sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da Administração Pública não é aplicável aos trabalhadores das autarquias locais não havendo, por isso, violação do princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública;

3. A interpretação feita fundamentou-se em parecer emitido pelo GSEAO que, interpelado quanto a uma clarificação interpretativa do normativo legal em causa afirmou, no supra mencionado despacho de 08/03/07, que *"(...) a norma em concreto não deve, per si, aplicar-se à realidade autárquica (...)"*;

Atenta a similitude da argumentação aduzida pelas autarquias visadas veja-se, a título de exemplo, alguns excertos das alegações apresentadas, relativamente à matéria *sub judice*:

- *"(...) Estamos, pois, no âmbito das deliberações que visam a concessão de apoios financeiros, as quais são tomadas no âmbito da organização e funcionamento dos serviços da Câmara e da gestão corrente, ou seja, em pleno exercício da autonomia financeira constitucionalmente reconhecida e atribuída às autarquias locais (...)* acrescentando que *(...) por ocasião da publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, surgiram dúvidas quanto ao alcance do artigo 156º, relativamente à sua aplicabilidade às autarquias Locais (...)* e concluindo que *(...) foi adoptada a interpretação que o artigo 156º da Lei de Orçamento do Estado para 2007 não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artigo 164º da Lei nº 169/99, de 18.09, dado que não se descortina no referido artigo 156º qualquer intenção revogatória daquela norma (...).*[18]

- *"(...) a invocação pelo relato de auditoria de um principio da igualdade entre funcionários sujeitos aos regime da função pública (...) para sustentar a inadmissibilidade de regimes de acção social complementar ao nível das autarquias locais, para além de revelar alguma ignorância quanto ao sentido da vinculação do legislador e da administração ao respeito pela igualdade, seguramente que desconhece o sentido interpretativo atribuído a esse principio pela doutrina e jurisprudência constitucional (...)* afirmando que *(...) sentido constitucional da igualdade para além de se desdobrar em múltiplas dimensões, tem vindo a ser, sobretudo, aplicado a partir da proibição do arbítrio, o que implica a utilização de um critério de valoração mediado pelo conceito de justiça, segundo o qual o*

[18] Vd. contraditório exercido pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.

igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente (...) aduzindo ainda *(...) que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem afirmado consistentemente que o principio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça distinções. Proíbe, isso sim, o arbítrio, ou seja, proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes (...)* e concluindo que *(...) considera-se desnecessário analisar a natureza da norma contida no artigo 156º da lei do Orçamento do estado para 2007, porque o seu elevado grau de indeterminação dificilmente permite sustentar que a partir dela resulte a dupla intencionalidade a que alude o relato de auditoria (...)".*

A norma do art. 156º da LOE para 2007 é "(...) *uma norma cujo sentido útil, tal como fixado pela jurisprudência do Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de "sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde" como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais*".[19]

- " (...) *existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no art. 9º do CC, cujos n.º 1 e 3 consignam o seguinte: 1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. (...) 3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*".[20]

A argumentação aduzida merece os seguintes comentários:

1. A *ratio legis* do normativo constante do art. 156º da LOE, não pode ser outra senão a de fazer cessar todas as formas de financiamento de *"sistemas paralelos"* aos existentes na Administração Pública, relativos à *protecção social ou de cuidados de saúde*, não tendo o legislador procedido à distinção entre Administração Central e Local, sendo certo que uma regra básica de hermenêutica dita que quando a lei **não distingue, não cabe ao intérprete** fazê-lo;

[19] Vd. contraditório exercido pela Câmara Municipal de Lisboa.
[20] Vd. contraditório exercido pela Câmara Municipal de Santarém.

2. O art. 156º da LOE para 2007 não revogou o normativo constante da al. p) do nº 1 do art. 164º da lei nº 169/99, de 18/09, na medida em que esta previsão legal é mais abrangente, não se reduzindo os benefícios sociais aí referidos à *protecção social ou de cuidados de saúde,* mas, com certeza, procedeu à sua derrogação tácita[21], uma vez que ocorre manifesta incompatibilidade entre os regimes constantes destes normativos legais (cfr. nº 2 do art. 7º do Código Civil) no que à "(...) *protecção social ou de cuidados de saúde (...)"* respeita.

3. De facto, o princípio da igualdade exige que se trate desigualmente aquilo que é desigual, mas em momento algum das alegações apresentadas foi demonstrada ou fundamentada a alegada desigualdade entre funcionários da Administração Central e da Administração Local que, de todo, não vislumbramos, pelo que a autonomia administrativa e financeira das autarquias locais não pode pôr em causa o princípio da unidade do Estado, consagrado no nº 1 do art. 6º da CRP.

4. Não se descortinando a desigualdade invocada, aceitar um tratamento distinto entre os trabalhadores da Administração Pública é pugnar, isso sim, pela promoção do livre arbítrio e da aplicação de uma discriminação ilegítima. Sempre que exista uma discriminação ou um tratamento desigual é necessário que exista uma prévia justificação para a ocorrência daquele facto, i.e. *" (...) o tratamento desigual deve pautar-se por critérios de justiça, exigindo-se, desta forma, uma correspondência entre a solução desigualitária e o parâmetro de justiça que lhe empresta fundamento material (...)".*

5. Por último, adere-se à tese defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira[22] quando afirmam que *" (...) a vinculação da administração pelo princípio da igualdade encontra os seus momentos mais relevantes no seguinte: (...) (b)* ***exigência de igualdade de benefícios ou prestações concedidos pela administração*** *(...)".*

   Aliás, neste sentido, vem o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, no parecer emitido, quando afirma que se mostra *" (...) conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa destes apoios financeiros, onde se garanta o respeito pelo principio da igualdade e também pelos outros princípios a que se subordina a atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, como é o*

[21] Sobre esta matéria *vd.* José de Oliveira Ascensão *in "Direito – Introdução Teoria Geral"* e Ana Prata in "Dicionário Jurídico", onde se diz que a derrogação corresponde à revogação parcial de uma determinada disposição legal, podendo ser expressa ou tácita, consoante a nova lei faça referência às disposições revogadas ou não o faça, resultando a revogação da incompatibilidade entre os regimes que respectivamente estabelecem.

[22] *In* Constituição da Republica Portuguesa Anotada – 4ª Edição.

caso da adequação, não cumulação e responsabilidade da entidade que atribui o benefício (...)".

E, bem assim, quando, em sede de contraditório, afirma que *"(...) A aplicação do art. 156º (...) às autarquias locais tem suscitado dúvidas, as quais resultam, quer do facto de que a norma foi introduzida pela Lei do OE para atingir determinadas entidades particulares especificamente apoiadas pela administração Central (...), quer da necessidade de respeitar as competências próprias dos municípios e a autonomia local (...)* concluindo que *(...) se mostra conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa dos apoios financeiros dos municípios, onde fique garantido o respeito, não apenas pelo principio da autonomia local, mas também pelos princípios da igualdade e outros constitucional e legalmente exigíveis (...)".*

Como se observa, na sua resposta, o SEAO vem reforçar a convicção de que o art. 156º da LOE é um normativo que visa disciplinar a atribuição de apoios financeiros, por todas as entidades que compõem a Administração Pública, destinados a fins já cobertos pela legislação existente, quanto a protecção social e prestação de cuidados de saúde.

6. A alegação segundo a qual a " *jurisprudência do Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de "sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde" como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais"* é, no mínimo, contraditória, na medida em que nos Acórdãos em análise a subscrição era feita por municípios e, no entanto, já não se contesta a aplicação do art. 156º às autarquias locais, antes se dá como correcta.

7. Por último e no que respeita à invocação das regras da hermenêutica jurídica, vertidas no art. 9º do Código Civil, sempre se dirá que a interpretação defendida, segundo a qual o art. 156º da LOE para 2007 derrogou tacitamente a al. p) do n.º 1 do art. 164º da Lei n.º 169/99, de 18/09, é a que melhor se adequa ao disposto no art. 9º do Código Civil, em virtude de atender *à unidade do sistema jurídico, às circunstâncias e condições em que a lei foi elaborada e à presunção de que o legislador consagrou a solução mais acertada*, senão vejamos: preconiza o respeito pelos princípios da unidade do Estado e da não cumulação das prestações sociais e insere-se num quadro mais vasto de revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública.

De tudo quanto ficou exposto, reitera-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, tendo por escopo a protecção social ou de cuidados de saúde dos funcionários e seus familiares, violam o disposto no art. 156º da LOE para 2007.

Refira-se por último, que os municípios visados vêm invocar que *" (...) após Janeiro de 2007 os subsídios (...) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156º do OE de 2007, não era aplicável às Autarquias Locais)"* e ainda que *" (...) sobre a presente questão, o Tribunal de Contas nunca emitiu aos municípios qualquer recomendação e a jurisprudência do Plenário da 1ª Secção, cujo o objecto se aproxima de alguma forma à questão controvertida, é de 2008 e 2009, termos em que não poderia ser considerada pelo signatário à data dos factos (...)".*

Em face das presentes alegações, não estão reunidos os pressupostos que justifiquem um juízo de censura aos responsáveis pelo procedimento adoptado, uma vez que a maioria dos municípios procedeu à suspensão das transferências destinadas ao fins já amplamente referidos, tendo-as retomado, somente, após a recepção da posição interpretativa emanada pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o que se mostra susceptível de afastar o eventual apuramento de responsabilidades financeiras.

4.5. Apoio a entidades sem personalidade jurídica

No quadro de competências prosseguidas pelos órgãos dos municípios, constante da al. p) do nº 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, prevê-se a possibilidade de serem concedidos apoios financeiros a *"(...) instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (...)".*

Condição *sine qua non* para a atribuição de apoios àquele tipo de entidades é a sua constituição legal, i.e., por escritura pública, como resulta do disposto nos arts. 158º e 168º do Código Civil[23] e al. g) do art. 89º do DL nº 47.619, de 31/03/67[24]/[25].

[23] Para as entidades constituídas após 01/06/67, data da entrada em vigor do actual Código Civil.
[24] Código do Notariado, aplicável às entidades constituídas antes de 01/06/67.
[25] Para além do cumprimento daquele requisito, no período anterior ao 25/04/74, período em que não era permitido o livre associativismo, cabia ao Governador Civil, nos termos do nº 8 do art. 407º do DL nº 31.095, de 31/12/40 (Código Administrativo), pronunciar-se relativamente aos estatutos de associações, constituídas nos respectivos distritos, tendo por finalidade a prossecução de actividades de instrução, de cultura e recreio, sendo que tal ónus só seria afastado quando, por força da lei, os estatutos de associações criadas para os fins supra mencionados, devessem ser aprovados por outra entidade.

No âmbito da presente auditoria, apurou-se que os Centros de Cultura e Desporto do Pessoal dos Municípios de Cascais[26] e Loures[27], não cumpriam aquele requisito, pelo que não se encontravam legalmente constituídas.

Face a tal constatação, o Director do Gabinete de Auditora Interna da Câmara Municipal de Loures afirmou que o elemento primordial não reside no facto de se saber se o CCD foi legalmente constituído *"(...) mas sim o de saber se terá existência legal, isto é, se a sua existência é reconhecida pelo ordenamento jurídico como legal (...)"* afirmando que *"(...) o CCD de Loures foi constituído em 12 de Outubro de 1966, ao abrigo do Decreto-Lei nº 37836, de 24 de Maio de 1950, tendo a sua criação sido aprovada e reconhecida pela Fundação para a Alegria no Trabalho em 31 de Outubro de 1966 (..."* concluindo que a entidade *sub judice "(...) possui cartão de pessoa colectiva, encontrando-se registada no Registo Nacional de Pessoas Colectivas. Tem o NIPC 501 284 141. Exposta esta factualidade, fácil é concluir que o CCD de Loures foi constituído legalmente, tendo sido a sua constituição e existência legalmente reconhecidas (...)".*

A posição acima defendida não tem suporte legal porquanto, como já referimos, a personalidade jurídica das pessoas colectivas adquire-se com a celebração da escritura pública e não pela inscrição no Registo Nacional de Pessoas Colectivas ou posse de número de identificação fiscal[28], elementos que não relevam para efeito de se considerar que uma entidade está regularmente constituída, constatando-se que a apreciação produzida confunde o conceito de aquisição de personalidade jurídica, com o de aquisição de capacidade tributária[29].

A Camâra Municipal de Loures, em sede de contraditório, reiterou a posição já assumida no decurso da auditoria, nada acrescentando de novo que permita obter uma premissa diferente da já anteriormente expressa.

Em relação ao CCD de Cascais verificou-se que aquela entidade, na sequência da posição manifestada no decurso do trabalho de campo quanto à inexistência de escritura pública de constituição, procedeu à regularização da situação por via da celebração de escritura pública, lavrada em 20/07/09[30].

[26] Criado em 27/05/54.
[27] Criado em 12/10/66.
[28] Relativamente a esta questão veja-se o disposto no art. 13º conjugado com a al. d) do nº 4 do art. 4º do DL nº 129/98, de 13/05.
[29] Sobre esta questão veja-se a resposta remetida pelo INATEL aos órgãos directivos do CCD, onde se afirma que "(...) pelo facto de se encontrarem filiados *"(...) como Centro de Cultura e Desporto não obtêm, por esse facto, o estatuto de "Associação com personalidade jurídica" (...)".*
[30] Publicado no site do Instituto dos Registos e Notariado, IP, em 18/08/09.

Contudo, em sede de alegações, os responsáveis do Município de Cascais afirmam: "(...) *Importa salientar, porque de extraordinária relevância, o facto de só se ter conhecimento de o CCDPMC não possuir personalidade jurídica em finais de 2008, tendo os Signatários votado favoravelmente as propostas que concediam apoios a esta Associação (...) no pressuposto de que todos os requisitos de ordem legal se encontravam reunidos (...)*" concluindo que agiram *"(...) na defesa do interesse público e de não terem resultado quaisquer consequências financeiras prejudiciais para o Município de Cascais, com a provação das transferências em causa, com isso se podendo relevar ou reduzir as eventuais responsabilidades que lhes caibam (...)".*

Não obstante o alegado, certo é que a inexistência de personalidade jurídica tem como implicação o facto das entidades *sub judice* não serem titulares de direitos e obrigações, o que releva para efeitos de se considerarem as transferências processadas, no triénio em análise, como ilegais, constituindo actos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 – cfr. Anexo I.

Os montantes transferidos e os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos encontram-se identificados nos Anexos I e II.

4.6. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DE PESSOAL NÃO INTEGRADO NA FUNÇÃO PÚBLICA

Do levantamento efectuado às transferências/apoios efectuados para diversas Associações de Bombeiros Voluntários e outros, apurou-se que parte das verbas transferidas foram destinadas ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias ao pessoal que integrava o quadro privativo das mesmas, a saber:

Quadro 12 – Entidades beneficiárias de apoios financeiros para a área de pessoal

Un.: €

Município	Entidade	Transferências			Totais
		2005	2006	2007	
Torres Vedras	Assoc. B.V. Torres Vedras	252.000	252.000	252.500	756.500
Évora	Assoc. Human. B.V. de Évora	55.000	55.000	55.000	165.000
Loulé	Assoc. Human. Amigos dos B.M. de Loulé	216.350	802.600	802.600	1.821.550
Faro	Assoc. Human. B.V. de Faro	54.508	109.613	118.786	282.907
Cascais	Associação dos Armadores e Pescadores de Cascais	287.643	295.705	84.869	668.217

De acordo com o regime jurídico do sistema retributivo da função pública, este é constituído por determinados elementos de natureza pecuniária, percebidos por funcionários e agentes[31], em resultado da prestação de trabalho, nos termos do disposto no art. 13º do DL nº 184/89, de 02/06.

[31] Sublinhado nosso.

Tratando-se as referidas associações de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, detentoras de quadros de pessoal e regulamentadas por normas de direito privado, as transferências processadas para pagamento daquelas remunerações são ilegais, o mesmo se aplicando em relação às transferências processadas pela Câmara Municipal de Cascais para a *Associação de Armadores e Pescadores de Cascais*, a qual assume que *"(...) as remunerações do pessoal da Associação de Armadores e Pescadores de Cascais, são pagos em parte pela Câmara Municipal de Cascais (...)"*.

Em sede de contraditório, os responsáveis dos Municípios que realizaram transferências para Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, destinados ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias do respectivo pessoal, alicerçaram as suas alegações no facto de se tratar de atribuições que deverão ser prosseguidas pelo Estado, conforme resulta da previsão constante do art. 31º da Lei nº 32/2007, de 13/08, e ainda no facto de os apoios concedidos não serem suficientes para garantir as diversas missões levadas a cabo pelos corpos de bombeiros pois, caso os apoios concedidos pelas autarquias cessassem, aquelas entidades estariam condenadas a desaparecer.

Acrescentam[32] ainda que *" (...) as quantias pagas são gratificações aos voluntários atribuídos a título de incentivo ao voluntariado e compensação por salários perdidos, pelo que não constituem remunerações, suplementos ou horas extraordinárias (...)"* concluindo[33] que os agentes da acção actuaram na plena convicção da legalidade dos actos praticados *(...) uma vez que age sem culpa quem actuar sem a consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável e, efectivamente, no caso concreto, um hipotético erro nos pressupostos de facto e/ou de direito, a verificar-se, não pode ser tido como censurável, na medida em que tais actos apenas serviram a satisfação do interesse e necessidades da colectividade, gozando de uma aparente e manifesta legalidade (...)"*.

Por outro lado, relativamente à *Associação de Armadores e Pescadores de Cascais*, os responsáveis autárquicos de Cascais vêm juntar diversos documentos que servem de suporte à alegação de que as transferências processadas para aquela entidade não se destinaram *"(...) a suportar encargos com as remunerações do pessoal ao serviço desta Associação (...)"* afirmando desconhecer em que circunstâncias é que os dirigentes da AAPC confirmaram tal factualidade.

[32] Vd. contraditório da Câmara Municipal de Loulé.
[33] Vd. contraditório da Câmara Municipal de Faro.

No entanto, não deixam de reconhecer que os factos descritos são estranhos às atribuições prosseguidas pela autarquia, ao afirmarem *"(...) que nesta área há que fazer um esforço acrescido de instituição de mecanismos de controlo e de acompanhamento dos apoios concedidos, no sentido de detectar desvios na sua aplicação – o que não se deixará de ter em devida conta (...)"*.

Em face do teor das alegações supra transcritas, não pode deixar de se reiterar que os apoios concedidos para os fins descritos violam a regra constante do 13º do DL nº 184/89, de 02/06 e, bem assim, o princípio da legalidade, consagrado no art. 3º do CPA, o qual impõe à Administração Pública o dever de obediência à lei.

Contudo, as mesmas são susceptíveis de afastar uma eventual responsabilidade financeira sancionatória, porquanto não estão reunidos os pressupostos que justifiquem um juízo de censura aos responsáveis pelo procedimento adoptado.

4.7. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS

Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovada, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

De acordo com o clausulado do supra mencionado protocolo *"(...) A CEMG compromete-se a conceder ao clube um financiamento (...) sob a condição do Município aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados*[34] *(...)"* concluindo que *"(...) O Município obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, por conta dos subsídios supra referidos, atribuídos ou a atribuir ao clube, uma quantia nunca inferior a €17.708,98 (...) referentes às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao clube , pela CEMG*[35] *(...)"*.

Em sede de alegações, os responsáveis autárquicos vieram afirmar que *"(...) Como se alcança do teor do Protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer divida de entidade terceira (...)"* verificando-se *que "(...) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio, determinando a periodicidade e os montantes a*

[34] Cláusula 1ª.
[35] Cláusula 2ª.

transferir (...)" concluindo que "(...) *Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de divida de terceiros por parte do município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor (...)".*

Não se acolhem as apreciações feitas, uma vez que houve um claro compromisso por parte do Município em assumir integralmente o pagamento da dívida do Clube Desportivo Amiense, como o prova o facto do concedente do crédito o ter feito mediante a introdução das seguintes cláusulas que funcionaram como condição de atribuição do empréstimo: *"(...) o MUNICIPIO aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados, directa e irrevogavelmente (...)"* e *"(...) O MUNICÍPIO obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta DO identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, (...) uma quantia (...) referente às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao CLUBE pela CEMG (...)"* (sublinhado nosso).

A comparação entre a cláusula 2ª do protocolo e a cláusula 4ª do contrato de financiamento, constantes do quadro infra, são elucidativos quanto à assunção da dívida por parte do Município:

Cláusula 2ª do protocolo	Cláusula 4ª do contrato de financiamento
"(...) O MUNICÍPIO obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta DO identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral (...) uma quantia nunca inferior a €17.708,98 (...) referentes às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder (...)".	*"(...) A PARTE DEVEDORA obriga-se a reembolsar o presente empréstimo em 12 prestações trimestrais, constantes e sucessivas, incluindo capital e juros (...) (...) Cada uma das prestações será no montante de €17.708,98 (...)".*

É por demais evidente a similitude dos elementos constantes em ambos os documentos, nomeadamente quanto ao valor da prestação a pagar e a periodicidade com que as transferências serão processadas, não restando dúvidas de que o Município de Santarém assumiu a obrigação de suportar os encargos de um contrato de empréstimo contraído pelo Clube Desportivo, havendo uma clara e notória assunção de dívida de terceiro.

Face à argumentação aduzida, bem como à documentação compulsada, constata-se que os membros do executivo tinham plena consciência de que a aprovação do protocolo *sub judice* constituía violação expressa de lei, facto que resultou na realização de uma despesa global de €227.426.

Na medida em que estamos perante a prática de actos que, carecendo de previsão legal, violam o princípio da legalidade[36] consagrado no art. 3º do CPA, os mesmos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º e do nº 4 do art. 59º da Lei nº 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente – cfr. Anexo I.

Os montantes transferidos e os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos encontram-se identificados nos Anexos I e II.

4.8. Assunção de dívidas de terceiros e concessão de garantias

Como já se referiu no ponto anterior, não existe lei permissiva da assunção de dívidas de terceiros por parte dos municípios. De igual forma, e atento o disposto no nº 7 do art. 23º da Lei nº 42/98, de 06/08[37], era vedado aos municípios a possibilidade de aceitarem o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais ou reais[38/39].

Não obstante a impossibilidade legal de assumir dívidas de terceiros e poder conceder garantias, apurou-se que a Camâra Municipal de Aveiro, em reunião de 13/09/01, aprovou, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre o Município e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes (CVSP), no montante de €280.268,21, destinado à compra de uma grua.

Tendo por base o contrato de mútuo celebrado entre o Banco Espírito Santo (BES) e a CVSP, o Presidente da CMA, por oficio datado de 19/11/01, vem declarar que *"(...) assume expressamente o compromisso de suprir, até ao montante de 56.188.731$00*[40] *(...) os encargos decorrentes do serviço de dívida subjacente ao supracitado contrato de mútuo (...) mais se confirma, no que respeita à verba remanescente de serviço da dívida, não contemplada no referido protocolo, que em caso de incumprimento por parte dos Bombeiros Novos, o município garantirá o integral cumprimento da mesma, autorizando, desde já, o débito da sua conta de depósitos à ordem junto do Banco Espírito Santo (...)".*

[36] Vide, neste sentido, posição do Tribunal de Contas constante do Acórdão nº 23/09, de 23/06.
[37] Diploma em vigor ao tempo.
[38] Tendo por base o princípio *a minoris ad maius.*
[39] Com a entrada em vigor da Lei nº 02/2007, de 15/01, que revogou a Lei nº 42/98, de 06/08, ao manter-se praticamente inalterado o conteúdo normativo do dispositivo legal supra mencionado conclui-se que a *ratio legis* que esteve na base da decisão de manter aquela proibição resultou do facto de se querer clarificar, reforçando, a interdição das autarquias locais poderem, de qualquer forma, substituir-se a terceiros no cumprimento de obrigações ou garantirem o integral cumprimento das mesmas.
[40] Equivalente a €280.268,21.

O presente ofício configura uma carta de conforto[41/42], e, por consequência, viola o disposto no nº 7 do art. 23º da Lei nº 42/98[43].

Aliás, isso é expressamente reconhecido quando, em 27/05/05, é celebrado entre a CMA e a CVSP um aditamento ao protocolo supra mencionado, onde é assumido que *"(...) a Primeira Outorgante garantiu, mediante Carta de Conforto enviada ao Banco Espírito Santo em 19 de Novembro de 2001*[44]*, o pagamento, pela Segunda Outorgante, do remanescente da dívida não contemplada no Protocolo (...)* concluindo que *"(...) Tendo em conta que a Segunda Outorgante não tem meios económicos que lhe permitam suportar o pagamento das prestações em falta, bem como a obrigação assumida pela Primeira Outorgante perante o Banco espírito Santo, no sentido de garantir o pagamento das mesmas (..) a Primeira Outorgante compromete-se, pelo presente, a financiar o remanescente do preço da aquisição da Grua (...)".*

A assunção, por parte da CMA, do pagamento do remanescente, no valor de €131.115,08, resultou na realização de uma despesa ilegal, no montante global de €409.153, em virtude de carecer de lei permissiva e, por consequência, violar o princípio da legalidade consagrado no art. 3º do CPA.

Em sede de alegações os responsáveis autárquicos vêm referir que a Câmara Municipal *"(...) ao aprovar a comparticipação financeira e seu adicional, agiu dentro das competências próprias que legalmente lhe são atribuídas (...) não existindo aqui, salvo o devido respeito, a assunção duma dívida de terceiro e/ou a concessão de qualquer garantia (...)".*

Ao contrário do alegado, o certo é que o Município agiu, *de facto*, para além das competências próprias que sobre ela impendem porquanto, por via da comparticipação atribuída, destinada à cobertura de parte do custo da grua[45] a adquirir pela CVSP, assumiu o compromisso e comprometeu-se a substituir o devedor na obrigação principal, posição essa reforçada em diversos momentos, senão vejamos:

1. Por oficio datado de 19/11/01, enviado ao BES pelo então Presidente da Câmara, é afirmado que *"(...) O signatário,* ***Município de Aveiro****, tendo inteiro conhecimento das*

[41] Sobre o regime e natureza jurídica das cartas de conforto, *vide* Menezes Cordeiro *in "Manual de Direito Bancário" – 3ª Ed. – Almedina* e/ou Conceição Lopes in *"Cartas de Conforto – Conceito, Natureza e Regime"*, em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas nº 7923, de 17/09/96, bem como, Acórdão do STJ, relativo ao processo nº 03A057, de 18/03/03.

[42] Pode-se afirmar que, atenta a natureza do compromisso assumido, nos encontramos perante a concessão de uma fiança que, na terminologia de alguns autores, são designadas de fianças *"encapotadas"* ou *"dissimuladas"*.

[43] Diploma em vigor ao tempo.

[44] Sublinhado nosso.

[45] De acordo com o Dicionário Jurídico de Administração Pública, entende-se por comparticipação *"(...) a prestação pecuniária, feita a título de donativo por uma pessoa colectiva de Direito Público (normalmente o Estado) a outra pessoa colectiva de direito público, a um sujeito privado ou a um grupo de sujeitos privados, para a cobertura de, pelo menos, parte do custo de uma obra (...)".*

condições do financiamento em epígrafe (...) comunica o seu acordo à concessão daquele financiamento e respectivos termos e condições (...) declarando que assume *(...) expressamente o compromisso de suprir (...) os encargos decorrentes do serviço da divida subjacente ao supracitado contrato de mútuo (...)* concluindo *que (...) no que respeita à verba remanescente do serviço da divida não contemplada no Protocolo, garantirá o integral cumprimento da mesma (...)";*

2. Através de carta datada de 03/01/05, o Presidente da Direcção dos Bombeiros Novos (CVSP) refere, em carta enviada à presidência da Câmara Municipal de Aveiro, que *"(...) essa Instituição assumiu expressamente o compromisso de suportar (...) os encargos decorrentes do serviço da divida com esse contrato (...)"* afirmando ainda que *" (...) Relativamente à divida remanescente essa Câmara (...) assumiu no caso de incumprimento por partes desta Corporação, o compromisso integral da mesma (...)"* (sublinhado nosso);

3. Nas observações constantes de correspondência entre o BES, o CVSP e o Presidente da Câmara, resulta claramente o pagamento, por parte da CMA, dos encargos resultantes dos compromissos assumidos, capital e juros.

Ora, face ao constatado, não restam dúvidas de que a CMA, por via dos protocolos assinados e de diversa correspondência, assumiu como sua a dívida contraída pela CVSP.

Relativamente à emissão de carta de conforto, os responsáveis autárquicos afirmam que o que estava em causa era *"(...) possibilitar que o Banco concretizasse o empréstimo pedido pela CVSP (...) (...) Cremos que da Carta de Conforto emitida pelo Sr. Presidente da Câmara de então (...) resultou um compromisso ético e moral que acabou por ser suprido por efeito da aprovação do Aditamento ao Protocolo de 2005 (...) concluindo que (...) Nunca se equacionou se da emissão da Carta de Conforto resultou a concessão duma verdadeira garantia, pois nunca veio a ser accionada nos termos legais, desconhecendo-se portanto se o banco poderia vir a invocar que tal Carta de Conforto tinha a natureza duma verdadeira garantia com foro semelhante ao de uma fiança (...)".*

A afirmação de não se ter equacionado que, com a emissão da carta de conforto, se estaria perante a concessão duma verdadeira garantia, não colhe, porquanto, dada a natureza jurídica das cartas de conforto, e na esteira de posição já assumida no Acórdão do STJ de 19/12/01 " *(...) as cartas de conforto apresentam em princípio duas partes distintas – uma informativa e outra obrigacional, nesta assumindo o emitente determinada obrigação, que pode ser um mero*

dever de diligência, de meios ou de resultado. O valor e a eficácia jurídica das cartas de conforto dependem do sentido das declarações concretamente feitas por quem as subscreve, ou seja, trata-se fundamentalmente de um problema de interpretação e até de integração negocial (...)"

Tendo por base a análise do compromisso assumido, cumpre proceder a uma pequena análise à natureza jurídica das cartas de conforto e às consequências que, pela sua emissão, podem resultar para o emitente, de onde resulta[46]:

1. Nas cartas de conforto fracas, o emitente produz uma mera declaração de informação, de conhecimento ou de aprovação, mas não assume nenhum tipo de responsabilidade relativamente ao eventual incumprimento pelo principal devedor;
2. Nas cartas de conforto médias, o emitente, para além da declaração mencionada no ponto anterior, acrescenta uma declaração que comporta deveres específicos de *facere* ou de *non facere*, ou seja, assume um compromisso de meios não existindo, de uma forma geral, qualquer tipo de responsabilidade do emitente, relativamente à entidade financiada;
3. Nas cartas de conforto fortes, o emitente assume declarações negociais de resultado, i.e., em caso de incumprimento do principal credor, o declarante assume o pagamento caso o principal credor não pague, ocorrendo aquilo que comummente se designa de fiança dissimulada ou encapotada.

Face ao conteúdo e natureza da carta de conforto emitida pelo Município de Aveiro, conclui-se que a mesma se integra no âmbito das cartas de conforto fortes, com todas as responsabilidades inerentes e já explanadas.

Acresce, ainda, que a afirmação de que o Município desconheceria se a instituição bancária, em algum momento, invocaria tal carta de conforto, não corresponde à realidade, uma vez que esta, nas condições prévias à concessão do financiamento em causa exigiu, como garantia desse financiamento, a emissão de carta de conforto, nos termos em que a mesma foi passada, facto revelador de que aquela instituição bancária a accionaria caso houvesse incumprimento por parte do principal devedor.

Atenta a factualidade descrita, conclui-se que os actos praticados são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do nº 4 do art. 59º da mesma Lei, na redacção

[46] Neste sentido *vd.* Menezes Cordeiro *in "Manual de Direito Bancário" – 3ª Ed. – Almedina.*

dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, estando a responsabilidade sancionatória prescrita, em virtude de se encontrarem reunidos os pressupostos constantes dos nºs 1 e 3 do art. 70º da Lei nº 98/97, de 26/08 – cfr. Anexo I.

Os montantes pagos e os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos encontram-se identificados nos Anexos I e II.

5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do art. 2.º, dos n.ºs 2 e 5 do art. 9º e nº 3 do art. 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante global de €17.164 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros), sendo €572,13 (quinhentos e setenta e dois euros e treze cêntimos) suportados por cada um dos 30 Municípios objecto da presente auditoria.

6. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Subsecção, nos termos da alínea a) do nº 2 do art. 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

a) Aprovar o presente relatório;

b) Ordenar que o mesmo seja remetido:

- Ao Ministro de Estado e das Finanças;
- Ao Ministro da Presidência;
- Aos Presidentes das Câmaras auditadas;
- Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.

c) Determinar que os Presidentes dos 30 Municípios auditados informem este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações formuladas na parte que lhes for aplicável;

d) Determinar a remessa deste relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos n.º 4 do art.º 29.º e nº 1 do artº 57º da referida Lei n.º 98/97, de 26/08;

e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet;

f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 5.

Tribunal de Contas, em 4 de Fevereiro de 2010

O Conselheiro Relator

(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

Os Conselheiros Adjuntos

(Eurico Pereira Lopes)

(José Manuel Monteiro da Silva)

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS	Págs.
ANEXO I - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	2
ANEXO II - RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	3
ANEXO III - ENTIDADES SUJEITAS A CONTROLO CRUZADO	6
ANEXO IV - MUNICÍPIOS CONSTITUTIVOS DE CADA NUTS (278 MUNICÍPIOS)	9
ANEXO V - CONTRADITÓRIO	12

ANEXO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Ponto	Descrição do facto	Norma violada	Município	Pagamentos efectuados (€)	Responsáveis pela autorização da despesa	Apuramento de responsabilidade	
						Sancionatória	Reintegratória
4.5	**Apoio a entidades sem personalidade jurídica** Apoios financeiros ilegais concedidos a entidades que não são detentoras de personalidade jurídica, em virtude de não terem sido constituídas nos termos legais.	Art. 64º, nº 1, al. p), da Lei nº 169/99, de 18/09.	Cascais	2.609.444 (a)	Anexo II	Art. 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26/08.	-
			Loures	1.390.355 (b)			
4.7	**Assunção de dívidas de terceiros** Assunção de dívidas de terceiros.	Art. 3º do CPA Art. 23º, nº 7, da Lei nº 42/98, de 06/08.	Santarém	227.426 (c)	Anexo II	Art. 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26/08 (e)	Art. 59º, nº 4, da Lei nº 98/97, na redacção introduzida pela Lei nº 48/06 de 29/09.
4.8	**Assunção de dívidas de terceiros e concessão de garantias pessoais** Assunção de compromissos que integram a figura da assunção de dívidas de terceiros e outorga de garantias pessoais.		Aveiro	409.153(d)			

a) Pagamentos autorizados pelo PCM, António D´Orey Capucho.
b) Pagamentos autorizados pelo PCM, Carlos Teixeira.
c) O PCM Rui Pedro de Sousa Barreiro foi responsável pelos pagamentos efectuados nos anos de 2004 e 2005 nos montantes, respectivamente, de €35.418 e €70.836, enquanto o PC Francisco Maria Moita Flores, foi responsável pelos pagamentos ocorridos nos anos de 2006 e 2007 nos montantes, respectivamente, de €85.596 e €35.576;
d) O PCM Alberto Souto de Miranda foi responsável pelos pagamentos efectuados nos anos de 2002 a 2004 nos montantes, respectivamente, de €89.497, €83.960, e €80.632, enquanto o PC Élio Maia, foi responsável pelos pagamentos ocorridos nos anos de 2005 e 2006 nos montantes, respectivamente, de €78.420 e €76.644;
e) Em relação ao Município de Aveiro a responsabilidade financeira sancionatória encontra-se prescrita, por se encontrarem reunidos os pressupostos constantes dos nºs 1 e 3 do art. 70º da Lei nº 98/97, de 26/08.

ANEXO II – RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA

Município	Executivo		
	2005	2006	2007
Santarém[a]	**PCM** Rui Pedro de Sousa Barreiro **Vereação** José Joaquim Lima Monteiro Andrade; Manuel António dos Santos Afonso; Maria Luísa Raimundo Mesquita; Idália Maria Marques Salvador Serrão de Menezes Moniz; Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto; Henrique Manuel Soares Cruz; José Marcelino; Ramiro José Jerónimo de Matos Hélia Duarte Félix José Rui Pereira Silva Raposo Nuno Cardigos Fernandes Pedro Nuno Pimenta Braz Francisco Maria Moita Flores Mário José Rodrigues Santos Lígia Corujo Reis Batalha Henriqueta Graça Pereira Carolo Luis Manuel Graça Batista	**PCM** Francisco Maria Moita Flores **Vereação** Rui Pedro de Sousa Barreiro; Ramiro José Jerónimo de Matos; Manuel António dos Santos Afonso; Mário José Rodrigues dos Santos; Luís Manuel da Graça Batista; José Marcelino; Lígia Corujo Reis Batalha; Ricardo Zarco Martinho do Rosário Henriqueta da Graça Pereira Carolo Maria Luisa Raimundo Mesquita António Francisco Baptista Valente Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto	**PCM** Francisco Maria Moita Flores **Vereação** Rui Pedro de Sousa Barreiro; Ramiro José Jerónimo de Matos; Manuel António dos Santos Afonso; Lígia Corujo Reis Batalha; Luís Manuel da Graça Batista; José Marcelino; Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves; Henriqueta da Graça Pereira Carolo Maria Luisa Raimundo Mesquita António Francisco Baptista Valente Clara Cristina Simões Lopes Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto Ricardo Zarco Martinho do Rosário

a) Em virtude de se terem iniciado os pagamentos em 2004, o executivo camarário, ao tempo, tinha a seguinte constituição – Rui Pedro Sousa Barreiro (PCM), José Joaquim Lima Monteiro Andrade, Manuel António Santos Afonso, Maria Luisa Raimundo Mesquita, Hélia Félix, Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto e José Marcelino (o vereador Henrique Manuel Soares Cruz (não votou, por se encontrar ausente)

Município	Executivo		
	2005	2006	2007
Loures	-	-	**PCM** Carlos Teixeira **Vereadores** José Augusto Borges Neves; João Pedro de Campos Domingues; António Francisco da Fonseca Pereira; Ricardo Jorge Colaço Leão; Adão Manuel Ramos Barata; José Manuel Abrantes dos Santos; Anabela Feliciano Pacheco; António Pombinho Costa Guilherme; Miguel Jorge Reis Antunes Frasquilho; Paulo Jorge Guedes Silva
Cascais	**PCM** António D´Orey Capucho **Vereação** Luis Maria de Barros Serra Marques Guedes; Umberto Pereira Pacheco; João Pães de Sande e Castro; Emílio Herrera /Nelson Miguel Dias da Silva [a]; Rui Sousa Dias da Silva; Carlos Filipe Guerra da Anunciação Reis; Alexandre Martins Machado Sargento; Eduardo Diniz Leitão dos Santos Andrade; Ana Clara rocha de Sousa Justino; Manuel Henriques Brigue Ferreira de Almeida	**PCM** António D´Orey Capucho **Vereação** Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras; Umberto Pereira Pacheco; João Pães de Sande e Castro; Fernando José de Vasconcelos Arrobas da Silva; Ana Clara Rocha de Sousa Justino; Manuel Henriques Brigue Ferreira de Andrade; Pedro Arantes Lopes de Mendonça; Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida; Artur Martins Ferreira	**PCM** António D´Orey Capucho **Vereação** Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras; Umberto Pereira Pacheco; João Pães de Sande e Castro; Fernando José de Vasconcelos Arrobas da Silva; Ana Clara Rocha de Sousa Justino; Manuel Henriques Brigue Ferreira de Andrade; Pedro Arantes Lopes de Mendonça; Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida; Artur Martins Ferreira; Pedro Luis Conde Caldeira Santos

a) Os processos de substituição operados entre estes dois vereadores constam das actas respectivas.

Município	Executivo		
	2005[a]	2006	2007
Aveiro [b]	**PCM** Élio Maia **Vereação** Eduardo Elísio Silva Peralta Feio; Domingos José Barreto Cerqueira; Marília Fernanda Correia Martins; Pedro Ribeiro da Silva; Joaquim Manuel da Silva Marques; Luis Miguel Capão Filipe Lusitana Maria Geraldes da Fonseca [c]	**PCM** Élio Maia **Vereação** Eduardo Elísio Silva Peralta Feio; Domingos José Barreto Cerqueira; Marília Fernanda Correia Martins; Pedro Ribeiro da Silva; Joaquim Manuel da Silva Marques; Luis Miguel Capão Filipe Lusitana Maria Geraldes da Fonseca [c]	-

a) Aditamento ao protocolo celebrado em 2001.

b) Tendo os pagamentos tido inicio em 2002, os executivos apresentavam a seguinte constituição:
Responsáveis autárquicos em 2001 – **Reunião de 13/09/01 (aprovação do protocolo)** – Alberto Afonso Souto de Miranda (PCM), Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, Jaime Simões Borges, Domingos José Barreto Cerqueira, Maria Antónia Corga Vasconcelos Dias Pinho e Eduardo Belmiro Torres do Couto;
Reunião de 08/11/01 (rectificação ao protocolo) – Eduardo Elísio Silva Peralta Feio (VPCM), Jaime Simões Borges, José Cruz Costa, Domingos José Barreto Cerqueira, Maria Antónia Corga Vasconcelos Dias Pinho, Celso Augusto Baptista Santos e Eduardo Belmiro Torres do Couto;

c) Não votou, porque se ausentou.

ANEXO III – Entidades sujeitas a controlo cruzado

Município	Entidade apoiada
Bragança	Fábrica da Igreja Nossa Senhora das Graças
	Grupo Desportivo de Bragança
	Associação Humanitária do B.V. Bragança
Viseu	Obras Sociais do Pessoal da CMV e SMV
	Centro Regional das Artes Espect. Da Beira – Teatro Viriato
	P.A.D..-Produção de Act. Desportivas, S.A.
Guarda	Associação H. B: V. Egitanienses
	Associação H. B: V. Gonçalo
	Centro de Estudos Ibéricos
Vila Real	Sport Clube de Vila Real
	Associação Comercial e Industrial de Vila Real
	Nervir
Matosinhos	Assoc. P/ Animação Cidade Matosinhos -ANCIMA
	Centro Cultural Desportivo Pessoal Município
	Leixões Sport Clube
Vila Nova de Gaia	Círculo de Cultura Teatral (TEP)
	FEDAPAGAIA - Federação das Associações de Pais do Concelho de Vila Nova de Gaia
	Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de V. Nova de Gaia
Gondomar	Caixa Previdência da Câmara e Serviços Municipalizados
	Gondomar Cultural - Assoc. Desenv. Cult. Ed. Gondomar
	Centro Cultural e Desportivo Trabalhadores C.M. Gondomar
Faro	Ginásio Clube Naval de Faro
	Associação Académica da Universidade do Algarve
	Ambifaro – Agência para o Desenvolvimento Económico de Faro, SA
Loulé	Louletano
	Assoc. Trab. da CML
	AHBM Loulé
Beja	Assoc. Cult. e Recreativa Zona Azul
	AHBV Beja
	Assoc. Criadores Ovinos do Sul
Évora	AHBVE
	Serv. Sociais da CME
	Lusitano Ginásio Clube
Portalegre	Associação dos Bombeiros Voluntários de Portalegre
	Portalegrense, 1925
	Centro de Cultura e Desporto do Pessoal do Município de Portalegre
Setúbal	Teatro de Animação de Setúbal
	Serviços Sociais da CMS
	Assoc. BVSetúbal

Município	Entidade apoiada
Viana do Castelo	Associação Desportiva de Barroselas
	Teatro do Noroeste-Centro Dramático de Viana, CRL
	VianaFestas
Guimarães	Vitória Sport Clube
	Moreirense Futebol Clube
	Associação Humanitária B.V. Guimarães
Braga	Sporting Clube de Braga
	ABC de Braga - Andebol SAD
	Universidade do Minho
Vila Nova Famalicão	Futebol Clube de Famalicão
	Fábrica da Igreja Paroquial de S. Martinho de Brufe
	Centro Social e Paroquial de S.M. de Brufe
Aveiro	Centro Desportivo de S. Bernardo
	Sport Clube Beira Mar
	Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes
Coimbra	Orquestra Clássica do Centro
	ACIC - Assoc Comercial e Industrial de Coimbra
	Assoc. pª Festas da Cidade de Coimbra e da Rainha Stª Isabel
Castelo Branco	Sport Benfica e Castelo Branco
	Amato Lusitano - Associaç de Desenvolvimento
	Assoc. Humanitária dos B. V. Castelo Branco

Município	Entidade apoiada
Cascais	Associação dos Armadores e Pescadores de Cascais
	Centro de Cultura e Desporto da Camâra Municipal de Cascais
	Grupo 1º de Maio de Tires
Sintra	Centro de Cultura e Desporto de Sintra
	Real Sport Clube
	Juventude Operária do Monte Abraão
Loures	Centro de Cultura e Desporto da CM e SMAS de Loures
	União Desportiva Ponte de Frielas
	Corpo Voluntário de salvação Publica de Moscavide
Torres Vedras	Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras
	Associação de Educação Física e Desportiva de Torres Vedras
	Serviços Sociais de Pessoal do Município de Torres Vedras
Leiria	Juventude Desportiva do Lis
	Obra Social do Pessoal da Câmara Municipal de Loures
	Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Leiria
Santarém	Clube Desportivo Amiense
	Centro de Apoio Social da CM e SMAS de Santarém
	Associação Comercial de Santarém
Porto	CCD dos Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto
	Associação dos Comerciantes do Porto
	Centro de Informação, consumo e arbitragem do Porto

Município	Entidade apoiada
Vila Franca Xira	Grupo Desportivo Vilafranquense
	Sociedade Euterpe Alhandrense
	Corpo Voluntário de Salvação Pública
Oeiras	CCD CM e SMAS
	Público Cleto Produções
	Clube Recreativo Leões de Porto Salvo
Lisboa	Serviços Sociais da CML
	Assoc. Feirantes da Feira Popular
	UCCLA

ANEXO IV – Municípios constitutivos de cada NUTS (278 municípios)

Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve
Porto	Marvão	Lisboa	Évora	Lagoa (Algarve)
Gondomar	Viseu	Cascais	Elvas	Loulé
Barcelos	Ourém	Sintra	Crato	Faro
Espinho	Coimbra	Vila Franca de Xira	Gavião	Lagos
Vila Nova de Famalicão	Torres Vedras	Amadora	Benavente	Albufeira
Santa Maria da Feira	Caldas da Rainha	Barreiro	Azambuja	Portimão
Guimarães	Pombal	Oeiras	Odemira	Vila Real de Santo António
Póvoa de Varzim	Leiria	Seixal	Ponte de Sor	Tavira
Santo Tirso	Alcobaça	Palmela	Chamusca	Alcoutim
Bragança	Pinhel	Almada	Montemor-o-Velho	Aljezur
Póvoa de Lanhoso	Oliveira do Hospital	Sesimbra	Cartaxo	Olhão
Paços de Ferreira	Trancoso	Mafra	Alter do Chão	Silves
Esposende	Idanha-a-Nova	Loures	SINES	Castro Marim
Ribeira de Pena	Abrantes	Setúbal	Portalegre	São Brás de Alportel
Valpaços	Aveiro	Mora	Mourão	Vila do Bispo
Arouca	Ovar	Odivelas	Mortágua	Mondim de Basto
MAIA	Oliveira do Bairro	Alcochete	Salvaterra de Magos	
Amarante	Alcanena	Monção	Santarém	
Lousada	Ílhavo		Arraiolos	
Penafiel	Covilhã		Santiago do Cacém	
Sabrosa	Albergaria-a-Velha		Portel	
Moimenta da Beira	Estarreja		Coruche	
Vila Pouca de Aguiar	Fundão		Barrancos	
Vila do Conde	Peniche		Vendas Novas	
Vale de Cambra	Lousã		Montalegre	
Vila Nova de Gaia	Sabugal		Estremoz	
Vila Real	Figueira de Castelo Rodrigo		Arronches	
Viana do Castelo	Moura		Murça	
Vila Nova de Cerveira	Melgaço		Nisa	
Fafe	Bombarral		Vidigueira	
Trofa	Penalva do Castelo		Alandroal	
Arcos de Valdevez	Batalha		Almeirim	
Vila Nova de Foz Côa	Tábua		Beja	
Cinfães	Águeda		Rio Maior	
Montemor-o-Novo	Soure		Campo Maior	
Castelo de Paiva	Oleiros		Castro Verde	
Baião	Ferreira do Zêzere		Avis	
Moita	Cantanhede		Golegã	

Norte	Centro
S. João da Madeira	Fornos de Algodres
Paredes	Tondela
Boticas	Vila Nova de Poiares
Vinhais	Vagos
Macedo de Cavaleiros	Porto de Mós
Celorico de Basto	Sertã
Chaves	Seia
Marco de Canavezes	Castro D`Aire
Vila Verde	Óbidos
Ponte de Lima	Arganil
Monforte	Nelas
Oliveira de Azeméis	Miranda do Douro
Paredes de Coura	Góis
Alijó	Vouzela
Amares	Guarda
Vimioso	Castelo Branco
Penedono	Nazaré
Sernancelhe	Sever do Vouga
Mirandela	Penela
Terras de Bouro	Mangualde
Resende	Alenquer
S. João da Pesqueira	Santa Comba Dão
Lamego	Pampilhosa da Serra
Tabuaço	Tomar
Felgueiras	Miranda do Corvo
Valongo	São Pedro do Sul
Vizela	Marinha Grande
Armamar	Lourinhã
Santa Marta de Penaguião	Cadaval
Murtosa	Aguiar da Beira
Mira	Mação
Caminha	Anadia
Carrazeda de Ansiães	Figueiró dos Vinhos
Vila Flor	Vila Velha de Ródão
Torre de Moncorvo	Almeida
Cabeceiras de Basto	Torres Novas
Ponte da Barca	Alvaiázere
Tarouca	Vila Nova de Paiva
Peso da Régua	Pedrógão Grande
Mogadouro	Gouveia
Alfândega da Fé	Figueira da Foz

Norte	Centro
Valença	Proença-a-Nova
Monchique	Sátão
Mealhada	Belmonte
Braga	Entroncamento
Mértola	Ansião
Vieira do Minho	Vila de Rei
Freixo de Espada à Cinta	Celorico da Beira
	Castanheira de Pêra
	Vila Nova da Barquinha
	Oliveira de Frades
	Sobral de Monte Agraço
	Penacova
	Carregal do Sal
	Sardoal
	Arruda dos Vinhos
	Mêda
	Penamacor
	Condeixa-a-Nova
	Constância
	Manteigas
	Montijo

ANEXO V – Contraditório

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 341
DATA 09 / 12 / 2009
Flabela Pinheiro

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
– À atenção da Exmª Srª Auditora
Coordenadora Drª Ana Maria de Sousa Bento

Av. Barbosa du Bocage, nº 61,
1050-189 Lisboa

Sua ref.	Sua comunicação	Nossa ref.	Data
		019478 DJ	03. DEZ 2009

ASSUNTO *Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 –* ***Audição de Responsáveis.”*** – Proc. nº 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1: vosso ofício nº 17492 de 18/11/2009.

Notificado para se pronunciar até 04/12/2009 sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria aludido em título e para juntar os documentos que considere pertinentes, vem o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro em exercício esclarecer o seguinte, por referência ao ponto 3.8. do citado Relato de Auditoria que sob a epígrafe *“Assunção de Dívidas de Terceiros e Concessão de Garantias,* expõe em síntese que:

1. Não obstante a impossibilidade legal de assunção de dívidas de terceiros e da concessão de garantias, a Câmara Municipal de Aveiro, em reunião de 13/09/2001 aprovou, por unanimidade, a celebração de um Protocolo entre o Município e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes (CVSP), no montante de €280.268,21, destinado à compra de uma grua.
2. Que tendo por base o contrato de Mútuo celebrado entre o BES e a CVSP, o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, por ofício datado de 19/11/2001, subscreveu e remeteu Carta de Conforto àquela instituição bancária, declarando assumir o compromisso de suprir os encargos decorrentes da dívida subjacente a esse contrato de mútuo, não só até ao valor protocolado com a autarquia, mas também do remanescente de serviço de dívida em caso de incumprimento por parte dos bombeiros Novos (CVSP),
3. Que essa Carta de Conforto viola a lei. Que a assunção, por parte da CMA, do pagamento do remanescente de €131.115,08, mediante Aditamento ao Protocolo, aprovado em reunião do executivo de 23/05/2005 em cuja minuta é expressamente referida aquela Carta de Conforto, resultou na realização duma despesa ilegal no montante global de €411.383,29, em virtude de carecer de lei permissiva;
4. Que tais factos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, sendo certo que a primeira já se encontra prescrita em virtude de se

Praça da República
APARTADO 344 3810-166 AVEIRO
Tel. 234 406 300 Fax 234 406 331 www.cm-aveiro.pt | geral@cm-aveiro.pt | CONT. Nº 505 931 192

encontrarem reunidos os pressupostos constantes dos nºs 1 e 3 do artº 70º da Lei nº 68/99, de 26/08.

Estando aqui em causa 3 deliberações do órgão "*Câmara Municipal de Aveiro*" e uma Carta de Conforto emitida pelo então Presidente da Câmara a 19/11/2001, cumpre-nos elucidar quanto às deliberações da CMA que:

a) – a primeira, de 13/09/2001,limitou-se a aprovar uma minuta dum Protocolo de Cooperação com uma instituição de utilidade pública, os Bombeiros Novos de Aveiro, destinada a ajudar na aquisição duma grua de 3 eixos, equipamento este necessário para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro, **com pleno enquadramento legal** no disposto no artº 25º da Lei nº 159/99 de 14/09, alínea b) do nº 4 do artº 64º e artº 67º da Lei nº 169/99 de 18/09 (alterada pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01), que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias;

b) – a segunda, ocorrida na reunião de 08/11/2001, limitou-se tão só a rectificar o valor da comparticipação estabelecida na minuta daquele Protocolo;

c) – a terceira deliberação, datada de 23/05/2005, aprovou um Aditamento àquele Protocolo, mediante o qual e com base nos mesmos normativos, o órgão executivo aprovou uma comparticipação adicional para fazer face aos encargos bancários dos Bombeiros Novos advindos da aquisição do referido equipamento.

Conclui-se portanto que o órgão "*Câmara Municipal de Aveiro*", ao aprovar a comparticipação financeira e seu adicional, agiu dentro das competências próprias que legalmente lhe estão atribuídas, designadamente pela citada Lei nº 169/99, alterada pela Lei nº 5-A/2002, devidamente titulada pelos instrumentos legais adequados – Protocolo e seu Aditamento – , não existindo aqui, salvo o devido respeito, a assunção duma dívida de terceiro e/ou a concessão de qualquer garantia.

E sobre a Carta de Conforto de 19/11/2001, emitida pelo então Presidente da Câmara, que não fazia parte do dossier levado à prévia reunião de câmara aquando da aprovação da minuta do Protocolo? De acordo com alguma doutrina as Cartas de Conforto são declarações unilaterais de compromisso, não previstas na lei, que, dependendo do grau de compromisso ou esforço assumido podem, nos casos de serem *fortes*, consubstanciar uma espécie de fiança *dissimulada* ou *encapotada*. Todavia, esta problemática embora discutida por alguns autores, não foi espelhada de forma clara e inequívoca na lei vigente à data dos factos, pelo que persistia dúvida suficiente para que os autarcas, confrontados com solicitações de instituições nesse sentido, assumissem pessoalmente a emissão de cartas desta natureza quando estavam em causa relevantes razões de interesse público. No caso em concreto estava em causa o possibilitar que o Banco concretizasse o empréstimo (Mútuo) pedido pela CVSP para adquirir a grua que, reiteramos, era e é necessária ao acudir de situações de emergência da comunidade. Cremos que da Carta de Conforto emitida pelo Sr. Presidente da Câmara de então a 19/11/2001, resultou um compromisso ético e moral que acabou por ser suprido por efeito da aprovação do Aditamento ao Protocolo de 2005. Nunca sequer se equacionou se da emissão da Carta de Conforto resultou a concessão duma verdadeira garantia, pois nunca veio a ser accionada nos termos legais, desconhecendo-se portanto se o

Praça da República
APARTADO 244 3810-501 AVEIRO
Tel. 234 400 300 Fax 234 420 301 www.cm-aveiro.pt | geral@cm-aveiro.pt | CONT. N.º 505 031 192

Banco poderia vir a invocar que tal Carta de Conforto tinha a natureza duma verdadeira garantia com foro semelhante ao duma fiança. De qualquer forma, sem esmiuçarmos mais a questão jurídica subjacente à natureza da Carta de Conforto, atendendo a que mesmo a comprovar-se que existia qualquer ilegalidade no procedimento não adviria daqui qualquer responsabilidade sancionatória, por decurso de prescrição nos termos do artº 70º da Lei nº 98/97 de 26/08, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29/08, conforme aludido no Relato de Auditoria, dispensamo-nos de efectuar quaisquer outras considerações sobre se estariam aqui, ou não, reunidos os pressupostos para se assacar este tipo de responsabilidade sancionatória ao seu emitente.

Quanto à eventual existência de responsabilidade reintegratória, cumpre-nos analisar o estabelecido no artº 59º da Lei nº 98/97 de 26/08, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29/08 – *"1. Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável e repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer."*

Em primeiro lugar será necessário provar que efectivamente existiu infracção o que, como já expusemos, não é claro que assim seja atendendo à natureza da figura da Carta de Conforto. No nosso modesto entender, da sua subscrição resulta muito mais um compromisso ético e moral que a assunção de uma garantia jurídica obrigacional. Em segundo lugar, mesmo que a Carta de Conforto emitida em 2001 fosse considerada nesses moldes jurídicos, a mesma foi pessoalmente assumida pelo então Sr. Presidente da Câmara e acabou por nunca ser accionada, tendo sido ultrapassada pelo Aditamento de 2005 ao Protocolo de 2001, aprovado dentro das competências próprias e legais do órgão executivo. Em terceiro lugar, a existência da responsabilidade reintegratória só pode imputar-se preenchidos que sejam os requisitos plasmados no aludido artº 59º, como sejam:

a) – existência de ALCANCE -» estatui o nº 2 desse normativo que este existe quando, independentemente da acção do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas. Ora, salvo o devido respeito, não está em causa o desaparecimento de quaisquer dinheiros ou valores públicos mas sim a atribuição legal duma comparticipação financeira pelo Município, devidamente titulada, e com o destino e emprego de todos conhecido: o de uma grua de 3 eixos, pelos Bombeiros Novos de Aveiro, destinada a acudir a situações de emergência e posta ao serviço de toda a comunidade e em prol do interesse comum.

b) – existência de DESVIO-» prescreve o nº 3º do citado artº 59º que existe desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas. Também não nos parece, salvo o muito e devido respeito, que estejamos perante uma situação desta natureza. Não existe aqui nenhum desvio de dinheiros públicos: a comparticipação financeira aprovada pela Câmara Municipal foi feita num quadro de total transparência, titulada por instrumentos jurídicos adequados, destinada a uma instituição de utilidade pública, com o objectivo desta adquirir, como efectivamente aconteceu, uma grua de 3 eixos, necessária aos fins já aluídos.

MIN. IF
DAC. IF
VERIF. IF

c) – existência de PAGAMENTOS INDEVIDOS-» conforme nº 3 do mesmo artigo, consideram-se pagamentos indevidos, para efeitos de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade. A situação de que nos ocupamos não configura, salvo o devido respeito, a existência de qualquer pagamento indevido. Reiteramos que os pagamentos feitos pelo Município aos Bombeiros Novos de Aveiro resultaram do cumprimento dum Protocolo e seu Aditamento, ambos aprovados à luz do artº 25º da Lei nº 159/99 de 14/09, alínea b) do nº 4 do artº 64º e artº 67º da Lei nº 169/99 de 18/09 (alterada pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01). Esses pagamentos estavam, assim, devidamente titulados pelos instrumentos jurídicos legalmente previstos, aprovados pelo órgão competente para o efeito – CMA. Também nenhum dano daí resultou para o erário público: os pagamentos feitos foram-no à luz duma comparticipação devidamente aprovada por quem de direito (CMA), em cumprimento dum Protocolo devidamente firmado entre as partes, com um objectivo claramente de interesse público e que veio efectivamente a ser concretizado. A grua em causa era necessária à defesa do interesse público da comunidade e está posta ao seu serviço.

Nestes termos entendemos, salvo o devido e muito respeito, não ter sido cometida qualquer infracção susceptível de responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegratória, pelo que solicitamos, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Aveiro em exercício, a correcção do Relatório de Auditoria em conformidade, designadamente do seu ponto 3.8 e respectivos anexos.

Aveiro, 30 de Novembro de 2009

(Élio Manuel Delgado da Maia)

MIN.IF
DAC.IF
VERIF.IF

Praça da República
APARTADO 244 3810-196 AVEIRO
Tel. 234 406 300 Fax 234 406 301

DGTC 04 12:09 20934

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 379
DATA 14/12/2009
Marbela Pinheiro

Para: geral@tcontas.pt

Assunto: **Auditoria Horizontal às Transferências – Apoios Financeiros Concedidos por Área e Entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de Responsáveis *(Proc° 46/08-AUDIT DA VIII – UAT1)*.**

A/C: **Direcção-Geral, Exma. Senhora Dra. Ana Maria de Sousa Bento, M.I. Auditora Coordenadora.**

Exma. Senhora Doutora,

Notificado pelo V/ ofício nº 17609, de 19 de Novembro p.p., para me pronunciar, querendo, acerca do Relato de Auditoria em epígrafe, tomei entretanto conhecimento da pronúncia que foi ou irá ainda ser apresentada pelo actual Presidente da Câmara Municipal de Aveiro e a cujo teor adiro integralmente, permitindo-me salientar apenas três aspectos da questão suscitada que se me afiguram relevantes para aquilatar da bondade da actuação desenvolvida por mim próprio e pelos Executivos Camarários a que tive a honra de presidir.

Em primeiro lugar, a *"Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes"* é uma centenária Corporação de Bombeiros Voluntários que, desde sempre, desenvolve no Município de Aveiro uma actividade altamente meritória e de inquestionável interesse público, pelo que a Câmara Municipal de Aveiro, não só podia, como *devia prestar-lhe todo o apoio (ao abrigo do preceituado no Artº 64º/4 da Lei nº 169/99, de 18/09)*, até por, dessa forma, estar a providenciar pela satisfação de atribuições que lhe eram próprias *(conforme expressamente previsto e estabelecido no Artº 13º/1, alínea j, e no Artº 25º, "maxime" a alínea c, da Lei nº 159/99, de 14/09)*.

Em segundo lugar, o Município de Aveiro tem *(e já ao tempo tinha)* bastantes edifícios com cérceas elevadas, mas os Bombeiros que generosamente o servem não dispunham de qualquer equipamento que lhes permitisse realizar o combate ao fogo nas alturas, nem tão pouco assegurar operações de socorro às partes mais elevadas daqueles edifícios. A grua em causa veio colmatar essa fragilidade, dotando os Bombeiros de um equipamento indispensável para a segurança de uma significativa parte dos Munícipes Aveirenses *(equipamento esse que foi efectivamente adquirido com o financiamento disponibilizado pela Autarquia, ingressou no património dos Bombeiros e está, desde então, ao serviço da comunidade)*.

Poderá, portanto, eventualmente até questionar-se se o procedimento seguido observou, ou não, todas as *"subtilezas"* jurídicas que deveria ter observado, mas o que creio que de modo nenhum poderá questionar-se é que a Câmara Municipal de Aveiro apoiou quem legalmente devia apoiar, contribuiu para dotar o Município de um equipamento de inegável interesse público e fê-lo no âmbito das suas atribuições e competências. Em suma, e do ponto de vista substantivo e substancial, nada de ilegal, portanto!

De resto, e em terceiro e último lugar, agi convencido *(e continuo, aliás, na convicção)* de que nem sequer do ponto de vista adjectivo deverá ser censurada a minha actuação e a actuação dos Executivos Camarários a que tive a honra de presidir:

a) é inegável que a Lei, não só nos permitia, como até nos impunha que dotássemos os Bombeiros daquele equipamento e, sendo assim, caso porventura tivéssemos decidido logo de início subsidiar na totalidade a sua aquisição, nenhuma irregularidade nos poderia ser apontada *(mesmo com antevisível prejuízo do erário municipal, que teria, desde logo, de suportar a totalidade daquela aquisição e não apenas a sua componente subsidiada)*;
b) a solução encontrada e prosseguida *(subsidiação apenas parcial no início)* era aquela que, a ter resultado, melhor conjugaria a satisfação do interesse público da aquisição do equipamento com uma gestão criteriosa e prudente dos meios municipais, pois possibilitava que os Bombeiros utilizassem o subsídio municipal para angariar o remanescente junto de outras fontes, assim libertando a Câmara Municipal de Aveiro de parte das responsabilidades que lhe competiam;
c) a *"carta de conforto"* que subscrevi em 19/11/2001 integrou-se nesse propósito de auxiliar os Bombeiros a conseguir outras fontes de financiamento, tanto assim que o Executivo Camarário não teve qualquer reserva ou

dúvida quando, em 2005, aprovou o financiamento adicional destinado a suprir aos Bombeiros os recursos para aquisição da grua que, afinal, não tinham conseguido junto de outras fontes *(assim ratificando, de certa forma, a "carta de conforto" que só eu próprio subscrevera);*

d) a esta luz, a estatuição do citado Artº 23º/7 da Lei nº 42/98, de 06/08, carece manifestamente de uma interpretação restritiva, no sentido de apenas vedar a prestação de garantias no âmbito do *"Recurso ao crédito pelas autarquias locais" (tal como, aliás, consta expressamente da sua epígrafe, bem como da epígrafe do capítulo em que aquele normativo se insere),*
e) sob pena de, porventura assim não sendo, se redundar no absurdo de uma Autarquia poder atribuir um subsídio de determinado valor, com imediata saída dos cofres municipais, mas já não poder assegurar o pagamento desse mesmo valor, justamente para os mesmos fins, numa *"garantia"* que poderá nunca vir a ser *"accionada" (ou seja, no âmbito da qual nunca aquele valor chegará a sair dos cofres municipais).*

Permita-me, por fim, uma nota: tive, entretanto, a oportunidade de consultar o citado Acórdão nº 23/09, de 23/06, e, salvo o devido respeito, os seus pressupostos decisórios nada têm a ver com esta situação, tratando-se ali da assunção do passivo de uma sociedade comercial por parte de uma Autarquia, enquanto aqui se tratou da atribuição de um subsídio a uma Corporação de Bombeiros Voluntários, para aquisição de um equipamento de inegável interesse municipal.

Fico, naturalmente, ao inteiro dispor para qualquer esclarecimento mais, subscrevendo-me, entretanto,

Com os melhores cumprimentos,

Alberto Afonso Souto de Miranda

DGTC 10 12'09 21265

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 340
DATA 09 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

Direcção-Geral do Tribunal de Contas – À atenção da Exmª Srª Auditora Coordenadora Drª Ana Maria de Sousa Bento

Av. Barbosa du Bocage, nº 61,
1050-189 Lisboa

Assunto: *"Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – **Audição de Responsáveis.**"* – Proc. nº 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1.

LUSITANA MARIA GERALDES FONSECA, não tendo recebido a Notificação para se pronunciar até 04/12/2009 sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria aludido em título e para juntar os documentos que considere pertinentes, mas tendo tomado conhecimento do seu teor por notícia dada pelos seus então colegas de Vereação, vem expor e esclarecer o seguinte por referência ao ponto 3.8. do citado Relato de Auditoria que sob a epígrafe *"Assunção de Dívidas de Terceiros e Concessão de Garantias"*, expõe em síntese que:

1. Não obstante a impossibilidade legal de assunção de dívidas de terceiros e da concessão de garantias, a Câmara Municipal de Aveiro, em reunião de 13/09/2001 aprovou, por unanimidade, a celebração de um Protocolo entre o Município e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes (CVSP), no montante de €280.268,21, destinado à compra de uma grua.
2. Que tendo por base o contrato de mútuo celebrado entre o BES e a CVSP, o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, por ofício datado de 19/11/2001, subscreveu e remeteu carta de conforto àquela instituição bancária, declarando assumir o compromisso de suprir os encargos decorrentes da dívida subjacente a esse contrato de mútuo, não só até ao valor protocolado com a autarquia, mas também do remanescente de serviço de dívida em caso de incumprimento por parte dos bombeiros Novos (CVSP),
3. Que essa carta de conforto viola a lei. Que a assunção, por parte da CMA, do pagamento do remanescente de €131.115,08, mediante Aditamento ao protocolo, aprovado em reunião do executivo de 23/05/2005 em cuja minuta é expressamente referida aquela carta de conforto, resultou na realização duma despesa ilegal no montante global de €411.383,29, em virtude de carecer de lei permissiva;
4. Que tais factos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Consta dos anexos ao referenciado Relato de Auditoria que a signatária não votou as deliberações em causa. Aliás, aquando da aprovação do Protocolo em 2001 (deliberação de 13/09/2001 que aprovou a minuta do Protocolo e deliberação de 08/11/2001 que rectificou o seu montante) **a signatária não era Vereadora, pelo que não integrava o órgão executivo do Município de Aveiro**.

De qualquer forma sempre dirá que a minuta do Aditamento levada a reunião de câmara do dia 23/05/2005, configurava o Aditamento a um Protocolo de Colaboração Financeira que comparticipava na aquisição duma grua de 3 eixos, equipamento necessário

DGTC 04 12'09 20933

para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro, e efectivamente adquirido e posto ao serviço da comunidade em prol do interesse público de todos.

Nestes termos, repudia a signatária o cometimento de qualquer infracção susceptível de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, pelo que solicita a correcção do Relatório de Auditoria em conformidade, designadamente do seu ponto 3.8 e respectivos anexos.

Aveiro, 30 de Novembro de 2009

Lusitana Fonseca

(Lusitana Maria Geraldes Fonseca)

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA III
ENTRADA Nº 337
DATA 09 / 12 / 2009
Herbela Pinheiro

Direcção-Geral do Tribunal de Contas – À atenção da Exmª Srª Auditora Coordenadora Drª Ana Maria de Sousa Bento

Av. Barbosa du Bocage, nº 61, 1050-189 Lisboa

Assunto: "*Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007* – ***Audição de Responsáveis.***" – Proc. nº 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1: vosso oficio nº 17619 de 19/11/2009.

MARIA ANTÓNIA CORGA VASCONCELOS DIAS PINHO E MELO, notificada para se pronunciar, até 04/12/2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria aludido em título e para juntar os documentos que considere pertinentes, vem expor e esclarecer o seguinte por referência ao ponto 3.8 do citado Relato de Auditoria:

1. Das 3 deliberações da Câmara Municipal de Aveiro em causa – a de 13/09/2001 onde se aprovou a minuta do Protocolo de Colaboração; a de 08/11/2001 onde se procedeu à rectificação do montante de comparticipação financeira constante daquele protocolo; a de 23/05/2005 onde se aprovou o Aditamento àquele Protocolo onde é referenciada a carta de conforto enviada ao BES a 19/11/2001 e se aprovou o pagamento do remanescente no valor de 131.115,08€ + juros – a ora signatária apenas esteve presente nas duas primeiras reuniões daquele órgão executivo –» vejam-se certidões das actas do executivo camarário nº 37 de 13/09/2001, nº 43 de 08/11/2001 e nº 21 de 23/05/2005, que ora se juntam e se dão como integralmente reproduzidas para os devidos e legais efeitos.

2. Aquando da deliberação de 23/05/2005, conforme consta da já aludida Acta nº 21, a signatária já não era Vereadora da Câmara Municipal de Aveiro, pelo que desconhecia completamente o assunto do Aditamento àquele Protocolo e, não tendo tido acesso ao mesmo, desconhecia igualmente a aí referenciada (sob o ponto 5. da Justificação) Carta de Conforto.

3. O que a ora signatária sabe e tem consciência que deliberou, em unanimidade com os seus demais colegas do Executivo da altura, foi a aprovação dum Protocolo de Colaboração Financeira com os Bombeiros Novos de Aveiro, mediante o qual a Edilidade atribuiu àquela nobre instituição de utilidade pública a comparticipação financeira de 56.188.731$00, destinada a ajudar a adquirir uma grua de 3 eixos, equipamento necessário para acudir a situações de emergência e sinistro no distrito de Aveiro.

4. Tal **deliberação tinha e tem pleno enquadramento legal** no disposto no artº 25º da Lei nº 159/99 de 14/09, alínea b) do nº 4 do artº 64º e artº 67º da Lei nº 169/99 de 18/09 (alterada pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01), que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

5. A reunião de câmara de 13/09/2001, que aprovou por unanimidade a minuta do Protocolo, e na reunião de rectificação do montante da comparticipação realizada a 08/11/2001, não apareceu qualquer minuta de Carta de Conforto nem qualquer referência à sua existência, pelo que as deliberações aí tomadas não tiveram por base qualquer matéria atinente à assunção de dívidas de terceiro e/ou à concessão de garantias.

6. Aliás, se o douto Tribunal de Contas atentar, as deliberações onde a ora signatária participou são de 13/09/2001 e 08/11/2001, sendo que a Carta de Conforto em causa é de 19/11/2001, assinada e remetida pelo Presidente da Câmara Municipal.

7. A signatária é alheia a tal Carta de Conforto, dela não tendo qualquer conhecimento. Só na minuta do Aditamento ao Protocolo submetida a deliberação do órgão executivo na sua reunião de 23/05/2005 é que se alude a essa Carta de Conforto no ponto 5 da minuta, mas em tal reunião não esteve a signatária presente por à data já não ser Vereadora da Câmara Municipal de Aveiro.

Face ao exposto, não reconhece a signatária que, enquanto participante nas votações das deliberações *em causa* de 13/09/2001 e 08/11/2001, tenha cometido qualquer infracção susceptível de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, pelo que solicita a correcção do Relatório de Auditoria em causa, designadamente do seu ponto 3.8 e respectivos anexos.

Aveiro, 30 de Novembro de 2009

Maria Antónia Corga de Vasconcelos Dias de Pinho e Melo

(Maria Antónia Corga Vasconcelos Dias Pinho e Melo)

DGTC 04 12°09 20905

Cascais
Câmara Municipal

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: "Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis."

- António d' Orey Capucho
- Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras
- João Paes de Sande e Castro
- Ana Clara Rocha de Sousa Justino
- Pedro Arantes Lopes de Mendonça
- Fernando José de Vasconcelos Arrobas da Silva
- Umberto Pereira Pacheco
- Pedro Luís Conde Caldeira Santos
- Artur Martins Ferreira
- Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida
- Manuel Henrique Brigue Ferreira de Andrade
- Luís Maria de Barros Serra Marques Guedes
- Emílio Herrera
- Rui Sousa Dias Rama da Silva
- Carlos Filipe Guerra da Anunciação Reis
- Alexandre Martins Machado Sargento
- Nelson Miguel Dias da Silva

Através de citação desse Venerando Tribunal, tomaram os citados supra identificados, de ora em diante mencionados por Signatários, conhecimento do Relato de Auditoria referente à "**Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007",** bem como do

direito que lhes assiste de serem ouvidos sobre os factos que lhe são imputados, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Em cumprimento dessa disposição legal, são apresentadas as seguintes alegações ao já citado Relato de Auditoria:

A) Ponto 3.4. SISTEMAS PARTICULARES DE PROTECÇÃO SOCIAL E DE CUIDADOS DE SAÚDE

1. A Câmara Municipal de Cascais, no âmbito do Processo n.º 1611/2007, remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato de fornecimento de serviços de seguro, celebrado em 11 de Dezembro de 2007 com a Companhia de Seguros Allianz Portugal, S.A., o que veio a dar azo aos Acórdãos n.ºs 53/08, de 8 de Abril, e 8/09, de 18 de Fevereiro, daquele Tribunal.

Nos esclarecimentos por si prestados na altura, esta Autarquia Local invocou os seguintes fundamentos, que na perspectiva dos Signatários ainda se mantêm válidos no presente, isto sem prejuízo do que mais adiante não se deixará de aduzir:

«2. Para tentar descortinar qual o alcance preciso da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, há que delimitar o sentido do seu inciso "sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde". Para tanto, recorrer-se-á ao disposto na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprovou as bases gerais do sistema de segurança social, diploma legal ao qual se reportam todas as disposições de ora em diante invocadas sem qualquer outra remissão.

Esclareça-se desde já que, nos termos do artigo 23.º, o sistema de segurança social abrange três tipos de sistemas: o sistema de protecção social de cidadania, o sistema previdencial e o sistema complementar. Vejamos em que consiste cada um deles.

Cascais
Câmara Municipal

Sistema de protecção social de cidadania

Este sistema tem por objectivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais (cfr. n.º 1 do artigo 26.º). Compete-lhe também a efectivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão, a compensação por encargos familiares e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência (cfr. alíneas a) a d) do n.º 2 do artigo 26.º). É composto pelo subsistema de acção social (artigos 29.º a 35.º), pelo subsistema de solidariedade (artigos 36.º a 43.º) e pelo subsistema de protecção familiar (artigos 44.º a 49.º).

O subsistema de acção social tem por objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades (cfr. n.º 1 do artigo 29.º), concretizando-se através de serviços e equipamentos sociais, de programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais, de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepcionalidade e de prestações em espécie (cfr. alíneas a) a d) do artigo 30.º).

O subsistema de solidariedade destina-se a assegurar os direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial (cfr. n.º 1 do artigo 36.º), abrange a falta ou insuficiência de recursos económicos dos indivíduos e dos agregados familiares para a satisfação das suas necessidades essenciais e para a promoção da sua progressiva inserção social, a invalidez, a velhice, a morte e a insuficiência das prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho ou da carreira

contributiva dos beneficiários (cfr. alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 38.º) e concretiza-se através da concessão de prestações de rendimento social de inserção, de pensões sociais, de subsídio de desemprego, de complementos sociais e de outras prestações ou transferências afectas a finalidades específicas, no quadro da concretização dos objectivos deste subsistema (cfr. alíneas a) a f) do n.º 1 do artigo 41.º).

O subsistema de protecção familiar visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram determinado tipo de eventualidades previstos na lei (cfr. artigo 44.º), caso dos encargos familiares, dos encargos no domínio da deficiência e dos encargos no domínio da dependência (cfr. alíneas a) a c) do artigo 46.º), concretizando-se através da concessão de prestações pecuniárias (cfr. n.º 1 do artigo 48.º).

Sistema previdencial

Este sistema visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação de eventualidades previstas na lei (cfr. artigo 50.º), casos da doença, da maternidade, paternidade e adopção, do desemprego, dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, da invalidez, da velhice e da morte (cfr. alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo 52.º). Os regimes abrangidos pelo sistema previdencial são os da segurança social aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes, os regimes especiais e os regimes de inscrição facultativa (cfr. artigo 53.º). Em termos do princípio da contributividade, este sistema deve ser fundamentalmente auto financiado (cfr. artigo 54.º).

Sistema complementar

O sistema complementar compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual (cfr. n.º 1 do artigo 81.º).

O regime público de capitalização é de adesão voluntária, é organizado e gerido pelo Estado e visa a atribuição de prestações complementares das concedidas pelo sistema previdencial, tendo em vista o reforço da protecção social dos beneficiários (cfr. n.º 1 do artigo 82.º). A lei definirá as condições de adesão a este regime, as suas características, a garantia de direitos, o método de financiamento, o regime de transmissão por morte e o respectivo tratamento fiscal (cfr. n.º 3 da mesma disposição legal).

Os regimes complementares de iniciativa colectiva são de instituição facultativa a favor de um grupo determinado de pessoas, nele se integrando os regimes profissionais complementares que abrangem trabalhadores por conta de outrem de uma empresa, de grupos de empresas ou de outras entidades empregadoras de um sector profissional ou interprofissional, bem como de trabalhadores independentes, e são financiados pelas entidades empregadoras ou pelos trabalhadores independentes (cfr. n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 83.º).

Quanto aos regimes de iniciativa individual, os mesmos são de instituição facultativa, podendo revestir as modalidades de planos de poupança-reforma, de seguros de vida, de seguros de capitalização e mutualistas (cfr. artigo 84.º).

Por último saliente-se que a protecção garantida no âmbito do sistema de protecção social de cidadania, que, como se disse antes, engloba os subsistemas de acção social, de solidariedade e de protecção familiar, é financiada por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais (cfr. n.º 1 do artigo 90.º), e que a Lei n.º 4/2007 impõe que se prossiga na convergência dos regimes da função pública com os sistemas de segurança social (cfr. artigo 104.º).

3. Mas a norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 consagra também a cessação de financiamentos públicos de sistemas particulares de cuidados de saúde, pelo que cumpre abordar também esta matéria.

No sentido de contextualizar o tema que agora se vai abordar, far-se-á um brevíssimo historial do Sistema de Saúde em Portugal. Assim, a primeira Lei Orgânica da Saúde em Portugal foi publicada em 1837, a qual, a par da reforma de 1868, constituiu um marco pioneiro neste âmbito. Em 1899, pela mão do Dr. Ricardo Jorge, procedeu-se a uma reorganização dos serviços de saúde, cuja regulamentação é de 1901 mas só entrou em vigor em 1903, denominada Serviços de Saúde e Beneficência Pública, onde o papel reservado ao Estado era o de prestar assistência aos pobres. Em 1911 foi estruturada a Direcção-Geral da Saúde e são construídos diversos hospitais, cuja gestão foi entregue às Misericórdias. Através da Lei n.º 2011, de 2 de Abril de 1946, foi estabelecida a organização dos serviços prestadores de cuidados de saúde. Em 1958 foi criado o Ministério da Saúde, em 1963 é publicado o Estatuto da Saúde e Assistência e em 1968 é publicado o estatuto do Hospital, cujo objecto era disciplinar o funcionamento dos hospitais públicos e os das Misericórdias. É também em 1968 que vem a ser aprovado o Regulamento Geral dos Hospitais, regulamentando-se deste modo a Lei n.º 2011. Através da publicação dos Decretos-Lei n.ºs 413/71 e 414/71 procedeu-se à reforma do Sistema de Saúde e da Assistência, procurando-se criar os Centros de Saúde, a funcionar junto das comunidades locais, e revalorizar a prestação de cuidados de saúde primários. Com a promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976 foi instituído o Serviço Nacional de Saúde (actual artigo 64.º da CRP), tendo em 1979 sido publicada a Lei da Saúde. Em 1982 são criadas dezoito Administrações Regionais de Saúde (ARS). Na implementação do SNS são publicados diversos diplomas legais, designadamente a Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, que aprovou a Lei de Bases da Saúde, o Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro, que aprovou o estatuto do Serviço Nacional de Saúde, o Decreto-Lei n.º 335/93, de 29 de Setembro, que aprovou Regulamento das Administrações de Saúde, o Decreto-Lei n.º 157/99, de 10 de Maio, que aprovou o Regime de Criação, Organização e Funcionamento dos Centros de Saúde, e o Decreto-Lei n.º 60/2003, de 1 de Abril, que veio regular a prestação de cuidados de saúde primários.

O papel do Estado, na brevíssima resenha história efectuada, passou de uma natureza meramente supletiva a um carácter de obrigatoriedade constitucional,

qual seja, o de promover e garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde, através de um SNS universal, geral e tendencialmente gratuito. Actualmente os níveis de prestação de cuidados de saúde estruturam-se do seguinte modo: cuidados primários, cuidados hospitalares ou agudos, cuidados continuados e cuidados paliativos.

Questão que se coloca a propósito da prestação de cuidados de saúde prende-se com o respectivo modelo de financiamento. De acordo com Maria Suzete Gonçalves, in Modelos de Financiamento de Cuidados de Saúde, "As falhas de mercado, em resultado da ocorrência de alguns fenómenos (...), e os riscos de agravamento das desigualdades, explicam estarmos perante um sector em que o Estado intervém, chamando a si a responsabilidade em assegurar a quase totalidade, ou parte, do financiamento, e em alguns casos, a prestação de cuidados.". Ainda citando a mesma Autora, "O crescimento nas últimas décadas das despesas em cuidados de saúde, sejam elas privadas ou públicas, tem gerado um ambiente ideológico-político favorável à redução do papel do Estado, em particular pela carga fiscal que dele deriva. Mais uma vez o debate sobre a eficiência vs equidade tem vindo a ganhar importância na agenda política, e de forma particular algumas das questões relacionadas com o financiamento dos cuidados de saúde. Quem deve pagar a factura dos doentes/consumidores, se deve ou não ser estabelecido um tecto para a despesa pública e total em cuidados de saúde, qual o grau de intervenção do Estado no mercado de bens e serviços de saúde, de forma a controlar a oferta, os preços e a qualidade dos serviços prestados, têm sido algumas das questões em debate.".

Esta é uma questão fulcral no âmbito a que se tem vindo a reportar a presente resposta. A seu propósito, no XIX Encontro Nacional da Pastoral da Saúde realizado em Fátima entre os dias 22 e 25 de Novembro de 2005, Sua Excelência o Sr. Ministro da Saúde efectuou uma intervenção denominada "Os dilemas éticos do sistema de saúde", onde salientou o seguinte: "O Estado não pode, sem dificuldades, fazer face à totalidade ou à maior parte do custo dos serviços, numa área onde o aumento de encargos é constante e onde as necessidades excedem sempre os recursos. Assim, embora os encargos com o

Serviço Nacional de Saúde continuem a ser principalmente assegurados pelo Orçamento do Estado (70%), têm vindo a desenvolver-se fontes alternativas de financiamento sobretudo pelos recursos das famílias (30%)". E, mais adiante, refere que "O financiamento da saúde é nos dias de hoje um problema praticamente universal e que está a ser repensado em muitos países da União Europeia, mesmo os de maiores recursos (...). Perante estes constrangimentos estamos confrontados com um dilema ético: como conseguir uma contenção de esforços financeiros, indispensável à estabilidade económica e ao desejável futuro económico e ao mesmo tempo manter o actual modelo do Serviço Nacional de Saúde crescentemente dispendioso, que se caracteriza por ser universal quanto à população abrangida; prestar integralmente cuidados globais ou garantir a sua prestação; é tendencialmente gratuito no ponto de contacto, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, garantindo a equidade no acesso ao sistema, com o objectivo de atenuar os efeitos das desigualdades sociais, económicas, geográficas e culturais.".

4. As palavras proferidas por Sua Excelência o Sr. Ministro da Saúde no XIX Encontro Nacional da Pastoral da Saúde vão direccionar-nos para o Programa de Governo do XVII Governo Constitucional, ou seja do actual Governo, de modo a aferir o que no mesmo se encontra consignado em matéria de Segurança Social e de Saúde.

No Capítulo II – Novas Políticas Sociais, e mais concretamente no ponto IV. Protecção Social e Combate à Pobreza: Mais Futuro, Melhor Presente, é dito que chegou o tempo de "construir uma terceira geração de políticas sociais para Portugal (...), que tenha por princípio basilar a garantia da sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de segurança social (...).". Concretizando este postulado, diz-se mais adiante que "Depois de no final dos anos 90 terem sido introduzidas reformas importantes, por exemplo ao nível do financiamento da segurança social (...), nos últimos anos estes avanços não foram consolidados (...). Assim, o Governo assume a responsabilidade de, no âmbito da apresentação do OE 2006, e no cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, proceder a uma avaliação concreta e tecnicamente fundamentada das novas medidas a adoptar, em ordem a reforçar a

sustentabilidade financeira do sistema de protecção social.". A propósito de outras medidas a adoptar para garantir a sustentabilidade e a justiça do sistema de segurança social, são referidas algumas medidas a adoptar no mesmo Programa, designadamente uma que se traduz em uniformizar "progressivamente, os diversos regimes de protecção social (Segurança Social, CGA, etc.), nomeadamente no que respeita à idade de reforma, reduzindo as iniquidades que subsistem em termos dos direitos dos cidadãos. O Governo assume o compromisso de que todos os novos funcionários públicos passem a integrar o Regime Geral de segurança social.".

Em termos de Finanças Públicas, é salientado que "A maior parte do sistema de saúde é de modelo público, o Serviço Nacional de Saúde. Tem o crédito extraordinário de, em trinta anos, ter conseguido harmonizar resultados em Saúde, entre Portugueses e restantes Europeus. Todavia, o SNS tornou-se pesado, pouco ágil, desarticulado, relutante em acolher a inovação, presa fácil de interesses particulares, gastador sem controlo útil. O SNS tem que ser reforçado na sua competência estratégica e para isso tem que ser modernizado, centrado nas prioridades, garantindo a separação entre financiador e prestador. Devem ser progressivamente criadas condições para a separação rigorosa dos três sectores constitucionalmente previstos – o público, o social e o privado – para garantir a sua articulação virtuosa em termos de ganhos em saúde e de ganhos em eficiência, pagando serviços de forma contratualizada e avaliando-os por critérios quantitativos e sobretudo qualitativos.".

5. Aqui chegados, pode dizer-se que em termos de segurança social a Lei n.º 4/2007 impõe a convergência dos regimes da função pública com os sistemas de segurança social, e, em termos de saúde, se coloca a questão fulcral do seu financiamento. Daí que o XVII Governo Constitucional, no seu Programa de Governo, considere como um dos pilares das novas políticas sociais a sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de segurança social. Por outro lado, em matéria de Saúde, aposta na prossecução de políticas que visem a criação de condições para uma rigorosa separação dos sectores público, social e privado.

Para melhor se compreender esta problemática, recorrer-se-á a um artigo publicado na revista "Análise Social", n.º 170, volume XXXIX, 2004, que em análise à obra Solidariedade Sustentada – Reformar a Segurança Social, da autoria de António Correia de Campos, Gradiva, 2000, no qual se expende o seguinte: "Uma ideia atravessa toda a obra. A de que existe um «desajustamento» do sistema português de protecção social face às mutações económicas, nos mercados de trabalho, nas estruturas familiares, nas dinâmicas demográficas e nos constrangimentos das finanças públicas, desajustamento esse que coloca em risco a manutenção dos padrões típicos do modelo social europeu tradicional, ao qual obedece, no fundamental, aquele sistema.". Na abordagem da natureza e do volume do financiamento e da despesa dos sistemas de segurança social, é chamada a atenção para os riscos "das modalidades de financiamento do Estado-Providência e do crescimento acentuado das respectivas despesas, nomeadamente em função de factores demográficos, como o envelhecimento da população, e sócio-económicos, como a tendência para antecipar a idade da reforma.". Estas matérias foram objecto de debate no âmbito da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, instituída em 1996 e cujos trabalhos decorreram até 1998. O pano de fundo dos cálculos efectuados a propósito da sustentabilidade financeira da segurança social apontava como horizonte de insustentabilidade o ano de 2015, se se mantivessem os níveis de financiamento da altura.

Todas estas preocupações redundaram em 2006 no Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social obtido no Conselho Económico e Social, o qual foi subscrito pelo Governo e por alguns parceiros sociais (UGT, CAP, CCP, CIP e CTP), tendo como escopo essencial a sustentabilidade do sistema de segurança social, que no ano de 2005 só permaneceu financeiramente equilibrado porque nesse ano reverteram para a Segurança Social as receitas provenientes do IVA. Em sede de convergência dos regimes de protecção social é referido que "O Governo e os Parceiros Sociais assumem ainda que as medidas de reforma aprovadas no âmbito deste Acordo, nomeadamente o factor de sustentabilidade, as regras de actualização das pensões, os incentivos à permanência e as penalizações à antecipação da idade de reforma (tendo em conta, no caso das penalizações, o período de transição que se verifica no regime de aposentação da função

pública até 2015), serão aplicadas num quadro de convergência entre os diversos regimes de protecção social (...), sem prejuízo, nomeadamente, dos direitos de negociação constantes na lei portuguesa.".

Uma palavra final para referir que em sede de convergência dos regimes de protecção social um dos seus alvos é, como se pode ler no preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2006, de 12 de Outubro, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 206, de 2006/10/25, a "eliminação de um conjunto de regimes especiais no sector do Estado, injustos e iníquos, de acesso antecipado à reforma", que, segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2005, de 2 de Junho, publicada no Diário da República, 1.ª Série-B, n.º 124, de 2005/06/30, consagram desvios à regra do regime geral da segurança social, "designadamente em matéria de tempo de serviço e ou de idade de aposentação, pré-reforma e reserva, que devem ser compatibilizados entre si e abrangem, entre outros:

a) *Juízes e magistrados do Ministério Público;*
b) *Militares dos três ramos das Forças Armadas, da Guarda-Fiscal e da Guarda Nacional Republicana e pessoal militarizado do Exército e da Marinha;*
c) *Funcionários e agentes da PSP;*
d) *Pessoal de investigação criminal da Polícia Judiciária;*
e) *Pessoal do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIEDE);*
f) *Pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e do Serviço de Informação e Segurança (SIS);*
g) *Bombeiros profissionais;*
h) *Conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado;*
i) *Oficiais de justiça;*
j) *Educadores de infância e professores do 1.º ciclo do ensino básico (ensino público);*
l) *Médicos, enfermeiros e técnicos de diagnóstico e terapêutica;*
m) *Pessoal dos serviços de telecomunicações aeronáuticas e pessoal dos serviços de tráfego aéreo;*
n) *Portageiros e fiscais de portagens;*
o) *Trabalhadores das administrações portuárias e pessoal do Instituto Marítimo-Portuário;*
p) *Pessoal de matadouros públicos nas Regiões Autónomas;*

q) Pessoal diverso da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, da Inspecção-Geral das Actividades Económicas, do Instituto Geográfico Português, I.P., do Instituto Nacional de Medicina Legal, do Instituto de Meteorologia, I.P., e dos extintos Instituto de Produtos Florestais, Instituto de Produtos Químicos Farmacêuticos, Instituto dos Têxteis e da Alta Autoridade Contra a Corrupção;

r) Pessoal de empresas públicas.

6. É neste contexto tripartido de sustentabilidade financeira, de convergência de regimes da função pública com os sistemas de segurança social e de separação rigorosa dos sectores de saúde público, social e privado que o intérprete, mediante o recurso à interpretação sistemática da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, deve procurar extrair o seu alcance.

Partindo deste pressuposto e de tudo o anteriormente expendido, não se afigura que o campo de aplicação do artigo 156.º tenha por objecto os denominados subsídios de cariz social atribuídos pela Câmara Municipal de Cascais aos seus funcionários, casos nomeadamente dos seguros de saúde e vida, mas sim, como é dito numa notícia publicada na edição de 2007/02/26 do jornal Público, "A cessação deste financiamento público será o primeiro passo para a extinção formal das caixas de previdência que ainda subsistem e que, na maioria dos casos, apenas servem como balcão de atendimento e aconselhamento aos beneficiários, onde são comunicados o desemprego e as baixas por doença e se pedem os subsídios de maternidade ou a reforma".

7. Assim sendo, conclui-se que o Município de Cascais não está abrangido pelo disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, porquanto o mesmo, directamente ou por intermédio do CCD, não financia quaisquer sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.»

2. Sem embargo do expendido no ponto anterior, que ajuda de algum modo a perceber os pressupostos que estiveram na base do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 2007), não se deixarão de elencar mais alguns elementos que nos permitam entender o que

motivou o legislador com a aprovação do artigo 156.º do diploma legal atrás citado.

Neste sentido, pode ler-se o seguinte no preâmbulo do Despacho n.º 1235/2007, de 29 de Dezembro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 18, de 25 de Janeiro de 2007, que veio fixar um período transitório visando acautelar situações relativas a tratamentos em curso, face à cessação do financiamento público da Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas: «*A Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005, de 2 de Junho, (...), tendo em conta o desequilíbrio das finanças públicas apurado pela comissão presidida pelo Governador do Banco de Portugal, veio elencar as medidas a adoptar no âmbito das diversas políticas públicas com vista à imprescindível contenção da despesa pública.*»

A *ratio legis* da Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005 assentou não só no que se acabou de transcrever mas também porque «*conhecer a verdade da situação orçamental é um direito de qualquer cidadão.*» (in preâmbulo desta RCM). Neste contexto, dentro do elenco das medidas apresentadas, deixava-se à iniciativa do Governo o início de processos legislativos conducentes à convergência, equidade e eficácia nos regimes de protecção social, nomeadamente da CGA e do regime jurídico da segurança social (n.º 3, alínea b)), à reestruturação da Administração Pública e à eliminação de privilégios estatutários, nomeadamente a reestruturação dos subsistemas de saúde que por razões de equidade exigiam a uniformização dos subsistemas de saúde pública e a sua aproximação ao regime da ADSE (n.º 4, alínea b)), e a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde, com redução da despesa pública em medicamentos, despesas com pessoal e reorganização de serviços e investimentos (n.º 5).

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 visava, pois, a prossecução dos objectivos que decorrem dos textos transcritos.

3. Mas outro esforço se impõe, nomeadamente o de alcançar o que esteve na base do aditamento da alínea j) ao n.º 1 do artigo 51.º da Lei n.º 100/84, de

29 de Março, alterada pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, feita pela Lei n.º 17/99, de 25 de Março.

Este aditamento tinha o seguinte teor: «*1 – Compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como da gestão corrente; j) Deliberar sobre as formas de apoio, incluindo a atribuição de subsídios, a instituições de carácter social e cultural, constituídas pelos funcionários do município, que prossigam no âmbito deste aqueles objectivos.*»

A Lei n.º 17/99 resultou da apresentação na Assembleia da República dos Projectos de Lei n.ºs 590/VII (PCP), 607/VII (PSD) e 619/VII (PS), os quais foram votados na generalidade e aprovados por unanimidade na Reunião Plenária de 18 de Fevereiro de 1999. No entanto, aqueles partidos políticos e o CDS-PP deram entrada na Mesa de um texto de substituição para ser votado na especialidade, que correspondia ao que veio a ser publicado sob a Lei n.º 17/99.

Muito embora apenas se tenha conseguido obter o texto do Projecto de Lei n.º 590/VII, não se deixará de o transcrever pela sua importância para efeitos do elemento histórico da interpretação da lei. Rezava o mesmo o seguinte: «*Nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei nº 45362, de 21 de Novembro de 1963, "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituições que tenham aquele carácter".*

Assim, a maioria das Câmaras Municipais e seus serviços municipalizados, criou essas obras ou passou a subsidiar as instituídas pelos respectivos funcionários, sob diversas denominações, sendo relevantes os auxílios concedidos aos beneficiários, com destaque para a assistência médico-medicamentosa e meios auxiliares de diagnóstico e terapêutica.

A Lei nº 79/77, de 25 de Outubro e o Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, que fixaram o regime das atribuições das autarquias locais e as competências

dos seus órgãos, não revogaram expressamente a norma constante do Decreto-Lei nº 45362, de 21 de Novembro de 1963.

No entanto, ultimamente, tem sido posta em causa a vigência do mencionado artigo 8º, nomeadamente pelo Tribunal de Contas, que tem proferido Acórdãos declarando a ilegalidade dos subsídios concedidos pelas Câmaras Municipais a estas instituições, por considerar tacitamente revogado o artigo 8º anteriormente referido e por violação do disposto na alínea i) do artigo 51º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, na redacção dada pela Lei nº 18/91, de 12 de Julho.

Esta situação tem vindo a preocupar as entidades envolvidas, provocando impasses de difícil resolução, aos quais importa pôr termo. Por essa razão, impõe-se a adopção de medida legislativa que, por via legal, resolva a situação, conferindo-se às Câmaras Municipais as competências necessárias para a concessão de subsídios às associações de carácter social e cultural do pessoal ao seu serviço.

(...)

Artigo único

É aditada ao nº 1 do artigo 51º do Decreto-Lei 100/84, de 29 de Março, na redacção que lhe foi dada pela lei nº 18/91, de 12 de Junho, uma alínea j) com a seguinte redacção:

Artigo 51º

nº 1

j) Deliberar, sem prejuízo do disposto na legislação sobre finanças locais, sobre a instituição de obras de carácter social e cultural em benefício dos seus funcionários, bem como sobre subsídios a conceder a instituições por estes criadas que tenham aquele carácter.»

Com a entrada em vigor da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, foi expressamente revogada a Lei n.º 100/84 de 29 de Março, sendo agora a norma

correspondente à alínea j) do n.º 1 do artigo 51.º a contida na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º: «*1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.*»

Como se disse antes, esta norma teve como sua antecedente a que foi vertida na Lei n.º 17/99, resultante dos Projectos de Lei n.ºs 590/VII (PCP), 607/VII (PSD) e 619/VII (PS), e foi ao seu abrigo que a generalidade dos Municípios atribuiu subsídios visando a concessão de benefícios sociais aos seus trabalhadores e respectivos familiares.

Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006 e a entrada em vigor do seu artigo 156.º, o Venerando Tribunal de Contas apurou que apesar do âmbito de previsão desta norma «*os municípios auditados sustentaram a continuidade da atribuição de apoios destinados à concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares (...).*», o que não merece o seu acolhimento. Neste contexto, considera ainda que «*os Municípios não podem realizar despesas que não sejam legalmente permitidas, nos termos dos artigos 3º, nº 2, alínea e), da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro, 42º, nº 6, alínea a), da Lei nº 91/2001 de 20 de Agosto – aplicável ex vi do artigo 4º, nº 1, daquela Lei nº 2/2007 – e ponto 2.3.4.2 do POCAL, aprovado pelo DL nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro. (...). Por outro lado, são nulas as deliberações de qualquer órgão dos Municípios, que determine ou autorize a realização de despesas não permitidas por lei, nos termos dos artigos 3º, nº 4, da Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro e 95º, nº 2, alínea b, da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.*» (in Acórdão n.º 53/2008 – 08.Abr.2008 – 1.ª S/SS).

4. Mas esta não foi a opinião de alguns organismos da Administração Pública, alguns dos quais a que frequentemente recorrem as Câmaras Municipais ou os seus Presidentes para obterem esclarecimentos de índole jurídica. Foi o caso da Câmara Municipal de Cascais, que consultou a Direcção-Geral das Autarquias Locais expressamente para este efeito, através do s/ ofício n.º 014423, de 15 de Março de 2007 (DOC. 1), tendo recebido uma resposta da DGAL por

intermédio do s/ ofício n.º 1636, de 23 de Março de 2007 (DOC. 2), informando que havia remetido o assunto à CCDRLVT. Esta entidade veio a informar a Câmara Municipal de Cascais pelo s/ ofício n.º GJ-000624-2007 (DOC. 3), no qual referia que o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 «*não é aplicável às autarquias locais, não obstante se considerar exigível a aprovação de lei material densificadora dos critérios de atribuição de benefícios sociais aos funcionários municipais.*»

Muito embora a Câmara Municipal de Cascais tenha sido diligente no sentido de procurar esclarecer por sua própria iniciativa uma dúvida que era transversal aos municípios portugueses, tinha também conhecimento de algumas tomadas de posição nesta matéria, como são os seguintes exemplos:

a) «***3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*** *Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares. Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007.*» – **DGAL – Direcção-Geral das Autarquias Locais, reunião de Coordenação Jurídica com as CCDR de 19 de Abril de 2007** (**consultar in www.dgaa.pt**);

b) «***ORÇAMENTO DO ESTADO - SISTEMAS PARTICULARES DE PROTECÇÃO SOCIAL OU DE CUIDADOS DE SAÚDE - Artigo 156º do OE para 2007 - Lei 53-A/2006, de 29 de Dezembro***

Situação: *Homologado*

Reunião: *Desp. 6695/2000* ***Data:*** *19-04-2007*

Conclusão: *O artigo 156º da Lei 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE para 2007), não se aplica á administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº1 do artigo 64º da Lei nº169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir á câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.*

Não se descortina no artigo 156º da Lei 53-A/2006, de 29 de Dezembro qualquer intenção revogatória da alínea p) do nº1 do artigo 64º da Lei nº169/99, de 18 de Setembro, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por Sª Exª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007.» – **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Parecer Jurídico de 19 de Abril de 2007** (**consultar in www.ccdr-alg.gov.pt**).

c) «*Em conclusão, somos de parecer que: 1) Não obstante do ponto de vista material o artigo 156º, da Lei do Orçamento do Estado para 2007, visar restringir a atribuição de incentivos financeiros públicos a sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde (e, por aí, não se ver razão para excluir da sua incidência um seguro de saúde), esta norma não se aplica à administração local e, designadamente, aos subsídios atribuídos pelos municípios ao abrigo do artigo 64º, número 1, alínea p), da Lei nº 169/99. 2) Para esta última ilação, que se nos afigura prevalecente, contribui a conjugação coerente de três factores (a autonomia financeira constitucionalmente reconhecida às autarquias locais; a possibilidade de atribuição de tais subsídios, expressamente*

consagrada na chamada lei das autarquias locais, acima referenciada; as características transparecidas da redacção do artigo 156º e o modo como este surge inserido no articulado da lei). – **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, Parecer Jurídico n.º 36/2007, de 1 de Junho de 2007** (consultar in www.ccdr-a.gov.pt).

d) «*Esclarecimento sobre a aplicação do art.º 156.º OE 2007.*

Relativamente ao assunto em epígrafe, objecto do vosso ofício SN/539, de 14.02.2007, encarrega-me o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de transmitir o texto da Nota elaborada neste Gabinete, na qual este membro do Governo exarou o seguinte despacho: "Concordo. Transmita-se o teor desta Nota às entidades que suscitaram a dúvida de interpretação. Emanuel Augusto dos Santos, 08.03.2007."

"O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2007 sob a epígrafe "Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde", dispõe que "Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde". Após a sua entrada em vigor suscitaram-se dúvidas quanto ao alcance da referida norma, em particular se a mesma se aplicará aos municípios, designadamente por força da autonomia financeira das autarquias locais. Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local. Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à Câmara Municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelos municípios ou criados pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares". Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente

atribuída à Câmara Municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, no âmbito da qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais). Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local. Sem pôr em causa que a norma em concreto não deve, per si, aplicar-se à realidade autárquica, já que a mesma para tal não aponta expressamente, não deixa de ser verdade que existirão óbvias vantagens em termos de transparência, equidade e controlo do défice público, que a atribuição deste tipo de auxílios públicos em sede autárquica deverá ser ponderada e clarificada. Estes auxílios, que correspondem à criação de apoios sociais complementares para os funcionários dos municípios, embora prosseguindo um interesse público, não respeitam integralmente os referidos princípios, exigindo-se a aprovação de lei material densificadora dos critérios da sua atribuição, regulamentando as suas condições e limites, visto que, actualmente, se permite que de município para município existam diferentes níveis de atribuição de benefícios sociais aos funcionários municipais e respectivos familiares Mostra-se por isso conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa destes apoios financeiros, onde se garanta o respeito pelo princípio da igualdade e também pelos outros princípios a que se subordina a ambição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, como é o caso da adequação, não cumulação e responsabilidade da entidade que atribui o benefício.» – **Fax enviado ao Secretário-Geral do Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública pela Senhora Chefe do**

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 9 de Março de 2007.

5. Tendo ficado manifesta a interpretação jurídica uniforme do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 por parte das CCDR e da DGAL, adoptada na reunião de Coordenação Jurídica de 19 de Abril de 2007, consultável na base de dados deste último organismo, bem como do próprio Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, esta última transmitida ao Secretário-Geral do Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública, coloca-se a questão de saber se era exigível outra conduta aos Autarcas face a estes antecedentes, ou se não terão agido em erro face a essas circunstâncias. É que não se pode olvidar que nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de Abril, uma das atribuições das CCDR é precisamente a de apoiar tecnicamente as autarquias locais, neste apoio se enquadrando, como é óbvio, o de ordem jurídica.

Sabendo que, em princípio, a responsabilidade sancionatória é individual e singular, deverá aferir-se ainda que perfunctoriamente a questão da culpabilidade, face ao que se acabou de expender. Seguindo de perto a cristalina fundamentação vertida na Sentença n.º 2/2009 – 06.Mai.2009 – 3ª S (PN 3JRF/2008) do Venerando Tribunal de Contas, com a devida vénia respigamos dela a parte que no nosso entender se aplica *tout court* à situação agora em apreço: «*(19) Bem vistas as coisas, nos casos em que o erro recai sobre os pressupostos de facto de uma causa de justificação (erro de tipo permissivo), os efeitos devem ser equiparados ao erro de tipo porque o agente desejava agir de acordo com o ordenamento jurídico. (20) Jescheck dá a razão do privilégio que tudo isto supõe para o erro de tipo permissivo em comparação com os casos de erro de proibição indirecto: por um lado, está na diminuição do desvalor da acção, porque o autor acredita actuar justificadamente, crença que neste caso se acha referida a uma causa de justificação admitida (o autor acredita actuar juridicamente no sentido do direito vigente); por outro lado, também o conteúdo da culpabilidade própria do facto se reduz, pois a motivação que conduziu à formação do dolo não se baseia numa falta de atitude interna favorável ao direito, mas simplesmente num exame descuidado*

da situação. (21) Em suma, o privilégio do tratamento do erro de tipo permissivo funda-se na circunstância de o erro recair sobre situações de facto e não situações de direito.» E, mais adiante, recorrendo ainda ao ensinamento de Jescheck, no erro de tipo permissivo há uma «*(39) (...) diminuição do desvalor da acção, porque os autores acreditaram actuar justificadamente, decididos sem qualquer falha de atitude interna favorável ao direito (...).*», o que determinou impor-se «*(41) (...) a conclusão em benefício dos demandados, de não terem agido com culpa, e de deverem (...) ser absolvidos (...).*»

6. É este, com o devido respeito, o entendimento que deve ser perfilhado na presente situação, com isso se afastando a responsabilidade financeira que é imputada aos Signatários na presente Audição.

Por último, para reforçar e salientar a boa fé de que estavam imbuídos os Signatários quanto aos pressupostos da legalidade da sua conduta, logo que o contrato celebrado com a Companhia de Seguros Allianz Portugal, S.A. deixou de produzir os seus efeitos, a Câmara Municipal de Cascais não mais assumiu esta despesa. Com efeito, a partir dessa data, os seguros passaram a ser subscritos e pagos voluntariamente pelos trabalhadores municipais neles interessados, em face da conhecida posição objectiva do Venerando Tribunal de Contas nesta matéria.

B) <u>Ponto 3.5. APOIO A ENTIDADES SEM PERSONALIDADE JURÍDICA</u>

1. O Centro de Alegria no Trabalho da Câmara Municipal de Cascais foi inscrito na Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT) sob o n.º 353, cabendo-lhe satisfazer interesses sociais, culturais e recreativos dos seus associados.

Com o advento do 25 de Abril de 1974, por força do n.º 1 do artigo único do Decreto-Lei n.º 184/75, de 3 de Abril, a FNAT passou a designar-se Instituto Nacional para Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores (INATEL), embora o n.º 3 deste diploma legal estatuísse que se mantinham plenamente em vigor todos os actos e contratos celebrados pelo organismo sob a anterior denominação, ou seja, pela FNAT.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 519-J2/79, de 29 de Dezembro, (mais tarde revogado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, e este, por seu turno, revogado pelo artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de Junho, que transformou o INATEL, I.P. na Fundação INATEL), foram aprovados os Estatutos do INATEL (artigo 1.º) e revogada toda a legislação anterior que se mostrasse incompatível com a execução desses novos Estatutos (artigo 5.º), designadamente o Decreto-Lei n.º 25 495, de 13 de Junho de 1935 (criação da FNAT) e o Decreto n.º 31 036, de 28 de Dezembro de 1940 (aprovou os Estatutos da FNAT), para além de toda a legislação que veio a alterar a que se acabou de citar.

No que respeita aos Estatutos do INATEL importa considerar que as associações que nos locais de trabalho prosseguissem regularmente fins análogos aos do INATEL, podiam estabelecer com este formas de cooperação e assistência (artigo 76.º), após a respectiva inscrição na sede do INATEL, mediante requerimento, acompanhado de um exemplar dos Estatutos (artigo 77.º). As associações de trabalhadores das autarquias locais deviam adoptar, para este efeito, a designação de centros de cultura e desporto (CCD) (artigo 78.º).

2. Antes de serem analisadas as vicissitudes ocorridas com o CAT n.º 353, há a salientar que os CCD podem revestir a natureza jurídica de uma associação de e para os trabalhadores, o que determina que a aquisição de personalidade jurídica por sua parte é obtida através da celebração de escritura pública de constituição (n.º 1 do artigo 158.º e n.º 1 do artigo 168.º, ambos do Código Civil), a qual deverá conter a especificação dos bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social, a denominação, o fim e a sua sede, a forma do seu funcionamento e a duração, quando limitada (n.º 1 do artigo 167.º do CC). Assim que constituído por esta forma e com estas especificações, a associação adquire de imediato a personalidade jurídica, todavia o acto de constituição, os estatutos e as suas alterações apenas produzem efeitos em relação a terceiros com a publicação, por extracto, no Diário da República (n.º 3 do artigo 168.º do CC).

3. Os Estatutos do CAT n.º 353 criado pelos trabalhadores da Câmara Municipal de Cascais foram aprovados em reunião da sua Direcção de 27 de Maio de 1954, enquanto os Estatutos do CCDPMC, também com o n.º 353, foram

homologados pelo INATEL em 14 de Outubro de 1983. A partir desta data o CCDPMC n.º 353 passou a substituir o CAT n.º 353, sendo possuidor do NIPC 501 084 770, com sede na Rua António Andrade Júnior, Torre D 1, Cascais.

Em virtude da extinção do INATEL, I.P. e da sua substituição pela Fundação INATEL, dado que só as pessoas colectivas dotadas de personalidade jurídica podem ser filiadas nesta Fundação, bem como pelos insistentes pedidos que lhe foram dirigidos nesse sentido pelos Autarcas então em funções logo que alertados em finais de 2008 pelos Senhores Inspectores no âmbito dos trabalhos da presente Auditoria, os actuais corpos sociais procederam a uma alteração dos Estatutos do CCDPMC em 20 de Julho de 2009, mediante celebração de escritura pública no Cartório Notarial de Cascais, «*por forma a adequá-los à legislação sobre a matéria.*» (in escritura pública atrás referida).

Muito embora os membros do CCDPMC apresentassem certidões actualizadas comprovativas desta Associação ter regularizada a situação contributiva para a Segurança Social e para as Finanças sempre que eram efectuados pagamentos na Tesouraria Municipal respeitantes aos apoios concedidos pela Câmara Municipal de Cascais, o que denotava possuir o CCDPMC personalidade tributária, tal alteração estatutária era absolutamente necessária para a aquisição de personalidade jurídica. Isto porque quem tem personalidade jurídica possui também personalidade tributária, mas o inverso não é verdadeiro.

Todavia, a verdade é que a posse por parte do CCDPMC do certificado e do número de identificação de pessoa colectiva que já possuía e a apresentação das certidões da Segurança Social e das Finanças, davam a aparência de se encontrar legalmente constituído, nunca suspeitando os Signatários que não estivesse dotado de personalidade jurídica. Nem nunca tal tinha sido alegado em anteriores acções inspectivas por parte do Venerando Tribunal de Contas ou de outras entidades inspectivas, nomeadamente da Inspecção-Geral de Finanças, que tivesse permitido sanar essa deficiência até mesmo antes de 2005.

4. Sublinhe-se que embora cientes, logo que alertados desse facto em finais de 2008 no âmbito dos trabalhos da presente Auditoria como já se referiu, que o CCDPMC não estava dotado de personalidade jurídica, os Autarcas da Câmara Municipal de Cascais defrontaram-se com um extraordinário dilema a partir dessa data: terem de optar entre deixarem de aprovar transferências de verbas para aquela Associação – e com isso criarem gravíssimos e imediatos problemas de ordem social aos pais das crianças, às próprias crianças e aos trabalhadores do CCDPMC – ou cumprirem a lei em sentido estrito e formal, independentemente dos danos que tal conduta não deixaria de acarretar, já que sem tais transferências o CCDPMC pura e simplesmente sucumbiria a brevíssimo prazo.

E esse dilema tornou-se deveras cruciante porquanto o CCDPMC desenvolve um relevante papel de âmbito sócio-desportivo, mantendo em pleno funcionamento o Jardim-Escola, com mais de seis dezenas de crianças em permanência durante o ano lectivo, a Casa da Criança, com cerca de duas dezenas crianças em permanência no período subsequente às aulas diárias durante o ano lectivo e mantendo-se em funcionamento a tempo inteiro durante o período das férias, em especial nos meses de Julho e de Agosto, com crianças com idades compreendidas entre os 6 e os 12 anos, organiza provas no âmbito do atletismo, da pesca, do golfe e do karting.

5. Como se disse antes, resultou do esforço efectuado junto dos corpos sociais do CCDPMC a sua regularização em termos jurídicos. Importa salientar, porque de extraordinária relevância, o facto de só se ter conhecimento de o CCDPMC não possuir personalidade jurídica em finais de 2008, tendo os Signatários votado favoravelmente as propostas que concediam apoios a esta Associação nos anos de 2005, 2006 e 2007, quer os que desempenhavam funções a tempo inteiro quer os que não tinham "Pelouros" distribuídos, no pressuposto de que todos os requisitos de ordem legal se encontravam reunidos.

Daí que, na apreciação que esse Venerando Tribunal fará da matéria agora em apreço, não deixará de tomar este aspecto em devida consideração, bem como de se ter agido na defesa do interesse público e de não terem resultado

quaisquer consequências financeiras prejudiciais para o Município de Cascais, com a aprovação das transferências em causa, com isso se podendo relevar ou reduzir as eventuais responsabilidades que lhes caibam.

C) Ponto 3.6. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DE PESSOAL NÃO INTEGRADO NA FUNÇÃO PÚBLICA

1. De acordo com o Relato da Auditoria, as «*transferências processadas para pagamento daquelas remunerações são ilegais e indevidas, o mesmo se aplicando em relação às transferências processadas pela Câmara Municipal de Cascais para a Associação de Armadores e Pescadores de Cascais onde, como é expressamente assumido por aquela entidade "(...) as remunerações do pessoal da Associação de Armadores e Pescadores de Cascais, são pagos em parte pela Câmara Municipal de Cascais (...)".*»

2. Atendendo à imputação que é feita neste ponto aos Signatários, importa efectuar o levantamento das transferências feitas para a Associação de Armadores e Pescadores de Cascais (AAPC) durante o triénio em causa. Assim:

Ano de 2005:

Data da deliberação	Montante em €	Finalidade da transferência
2005/01/31	22.450,00	Despesas com a realização das actividades da AAPC com o apoio aos seus associados
2005/02/28	33.797,99	Obras e equipamento da sede da AAPC (€ 24.805,19) e pagamento a dois operadores de grua (€ 8.992,80)
2005/06/06	5.000,00	Despesas com o Dia do Pescador
2005/07/04	210.535,54	Realização das Festas do Mar (€ 208.921,11) e despesas com o Dia do Pescador (€ 1614,43)
2005/09/05	1.640,00	Despesas com a preparação logística da Concentração de Barcos Tradicionais

2005/11/21	14.219,86	Pagamento da banda de acompanhamento à Procissão de Nossa Senhora dos Navegantes (€ 1.240,00), subsídio para as Festas de Natal (€ 11.781,00) e subsídio para reparação da grua (€ 1.198,86)

Total das transferências: € 287.643,39

Em anexo: <u>cópia das citadas deliberações camarárias, todas aprovadas por unanimidade</u> (DOC. 4 a 9).

<u>Ano de 2006</u>

Data da deliberação	Montante em €	Finalidade da transferência
2006/02/20	22.450,00	Despesas com a realização das actividades da AAPC com o apoio aos seus associados
2006/07/03	27.550,00	Realização de diversas actividades da AAPC com o apoio aos seus associados, incluindo despesas com o Dia do Pescador e Festa de Natal
2006/07/31	237.970,00	Realização das Festas do Mar
2006/11/27	7.735,00	Aquisição de cabazes de Natal (€ 6.500,00) e reparação da grua (€ 1.235,00)

Total das transferências: € 295.705,00.

Em anexo: <u>cópias das citadas deliberações camarárias, todas aprovadas por unanimidade</u> (DOC. 10 a 13).

<u>Ano de 2007</u>

Data da deliberação	Montante em €	Finalidade da transferência

2007/01/23	**30.000,00**	**Despesas com a realização das actividades da APPC com o apoio aos seus associados**
2007/03/26	**13.794,00**	**Realização de obras nos cacifos dos pescadores**
2007/07/16	**20.000,00**	**Despesas com a realização das actividades da AAPC com o apoio aos seus associados**
2007/09/17	**18.270,00**	**Aquisição de material de amarração dos barcos**
2007/11/26	**5.000,00**	**Aquisição de cabazes de Natal**
2007/11/26	**16.075,00**	**Despesas com o almoço do Dia do Pescador**

Total das transferências: € 103.139,00.

Em anexo: <u>cópias das citadas deliberações camarárias, todas aprovadas por unanimidade</u> (DOC. 14 a 19).

3. Como se pode comprovar pela análise dos mapas supra e das finalidades das transferências/apoios concedidos à AAPC, nenhum deles se destinou a suportar encargos com as remunerações do pessoal ao serviço desta Associação. Assim sendo, desconhece-se em que circunstâncias é que os dirigentes da AAPC terão afirmado que «*(...) as remunerações do pessoal da Associação de Armadores e Pescadores de Cascais, são pagos em parte pela Câmara Municipal de Cascais (...)*», porque essa nunca foi a intenção da Câmara Municipal de Cascais, por intermédio das propostas aprovadas pelos Signatários, quando atribuiu tais apoios financeiros.

Por outro lado, cumpre assinalar que no Quadro 12 do Relato de Auditoria, a fls. 29 de 54, os montantes das transferências/apoios são indicados globalmente por ano, sem que se impute em concreto qual deles terá sido eventualmente usado para o pagamento das remunerações em causa. Porém, há que levar em conta que os apoios em causa são transferidos sem a obrigatoriedade de apresentação de documentos comprovativos da sua aplicação, por se tratar de subsídios correntes, o que não sucederia se se

tratassem de subsídios de capital, cuja concretização deve, obrigatoriamente, ser suportada na apresentação de tais documentos.

Não se olvida, contudo, que nesta área há que fazer um esforço acrescido de instituição de mecanismos de controlo e de acompanhamento dos apoios concedidos, no sentido de detectar desvios na sua aplicação – o que não se deixará de ter em devida conta, como melhor consta no n.º 4 das Conclusões do Relato de Auditoria.

No caso concreto da AAPC, tendo em atenção o que terá sido afirmado pelos seus dirigentes aos Senhores Inspectores, os Signatários que se encontram actualmente em exercício de funções não só não deixarão de procurar esclarecer tais afirmações como tentarão assegurar uma correcta utilização dos apoios concedidos.

D) CONCLUSÕES

Face ao antes exposto, extraem-se as seguintes conclusões:

1.ª – No que respeita aos sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, a que se refere o ponto 3.4. do Relato de Auditoria, face à posição expressa transmitida à Câmara Municipal de Cascais pela CCDRLVT, na sequência de iniciativa por si expressamente tomada, bem como das posições públicas assumidas pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, ao homologar um parecer elaborado pelo seu Gabinete, da Direcção-Geral das Autarquias Locais e pelas CCDR, acreditaram os Signatários estarem a actuar juridicamente no sentido do direito vigente. Na teoria de Jescheck. Tal significa terem os Signatários agido em erro de tipo permissivo, o que diminui o desvalor da acção e permite afastar a sua culpa.

2.ª – A propósito do apoio a entidades sem personalidade jurídica, os Signatários logo que tomaram conhecimento de o CCDPMC não possuir personalidade jurídica, não obstante terem sido induzidos em erro pelo facto desta Associação ser possuidora de certificado e número de identificação de pessoa colectiva, não deixaram

de imediato de alertar os respectivos corpos sociais para a necessidade de rapidamente regularizarem esta situação, pelas implicações de ordem legal que a mesma acarretava com a atribuição de apoios por parte da Câmara Municipal de Cascais. E a verdade é que em curto lapso de tempo o CCDPMC veio a regularizar a sua situação, até em função da intervenção atrás mencionada. A falta de personalidade jurídica do CCDPMC era do total desconhecimento dos Signatários até finais do ano de 2008, altura em que foram alertados desse facto durante a realização da presente Auditoria.

3.ª – Quanto ao pagamento de remunerações de pessoal não integrado na função pública, a que se refere o ponto 3.4. do Relato de Auditoria, não é do conhecimento dos Signatários que a AAPC tenha utilizado os apoios concedidos pela Câmara Municipal de Cascais para pagamento do pessoal ao seu serviço, já que a finalidade de tais apoios estão devidamente esclarecidos nos quadros existentes em B) 2. e na documentação que segue em anexo. E foi sempre nessa convicção que os apoios foram concedidos.

Assim sendo e com o douto suprimento de V. Ex.ª, conclui-se pedindo que o Venerando Tribunal de Contas considere relevadas e devidamente esclarecidas as dúvidas e questões colocadas no Relato de Auditoria a que se refere o Processo 46/08 – AUDIT, não adoptando eventuais medidas reintegratórias ou sancionatórias estatuídas nos artigos 59.º e 65.º da Lei n.º 98/97, na sua actual redacção.

Cascais, 3 de Dezembro de 2009.

António d' Orey Capucho

Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras

João Paes de Sande e Castro

Ana Clara Rocha de Sousa Justino

Pedro Arantes Lopes de Mendonça

Fernando José de Vasconcelos Arrobas da Silva

Umberto Pereira Pacheco

Pedro Luís Conde Caldeira Santos

Artur Martins Ferreira

Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida

Manuel Henrique Brigue Ferreira de Andrade

Luís Maria de Barros Serra Marques Guedes

Emílio Herrera

Rui Sousa Dias Rama da Silva

Carlos Filipe Guerra da Anunciação Reis

Alexandre Martins Machado Sargento

Nelson Miguel Dias da Silva

ADENDA - DECLARAÇÃO

Sem prejuízo da resposta que antecede e com que integralmente se concorda e subscreve, o signatário (vereador da oposição, sem pelouros atribuídos, no período em apreciação), votou favoravelmente as propostas em causa, no pressuposto de que todos os requisitos legais estavam cumpridos por parte de quem, sendo maioria ou dela fazendo parte, tem ao seu dispor particulares meios de apoio técnico/jurídico das estruturas orgânicas municipais, para fundamentar e submeter à deliberação do executivo municipal as referidas propostas e de que o signatário não dispõe (e para cuja ponderação e análise dispôs de parcos dois dias de fim de semana).

Umberto Pereira Pacheco

Cascais
Câmara Municipal

DECLARAÇÃO

- - - - - António Pedro de Carvalho Morais Soares, titular do Bilhete de Identidade n.º 11008593, emitido em 17 de Setembro de 2008 pelos Serviços de Identificação Civil de Lisboa, citado pelo Tribunal de Contas através do ofício n.º 17760, de 20 de Novembro de 2009, no âmbito da "Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por áreas e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis", declara para os devidos efeitos que adere aos fundamentos da resposta dada pelos restantes autarcas também citados no seguimento desta Auditoria, levada ao conhecimento do tribunal de Contas através do ofício n.º 060792, de hoje, do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Cascais. - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Cascais, 4 de Dezembro de 2009.

O Declarante

PRESIDENCIA C. M. E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020788

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 495
DATA 15 / 12 / 09

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade, Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Maria Clara Canotilho Grácio, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- **"Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde"**:

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu a signatária na sua qualidade de eleita da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Maria Clara Canotilho Grácio

ML/dc

DGTC 14 12'09 21462

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020086

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 413
DATA 15/12/09
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

António José Costa Romenos Dieb, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- **"Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde"**:

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no princípio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu o signatário na sua qualidade de eleito da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

António José Costa Romenos Dieb

ML/dc

DGTC 14 12'09 21460

Ofício

11 DEC 09 020782

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 412
DATA 15/12/2009
Flosbel - Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:

Ofº Nº -

Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Filomena Maria Micaela Oliveira Araújo, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vêm pronunciar-se, nos termos seguintes:

1- "**Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde**":

É entendimento do Município de Évora que o artº 156º da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro não é aplicável à Administração Local, mantendo-se em vigor o disposto no artº 64º nº 1 alínea p) da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01, aplicando-se o princípio de que "a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a vontade inequívoca do legislador".

A interpretação supra foi homologada por despacho do **Senhor Secretário de Estado Adjunto da Administração Local em 05/12/07** e conforma-se com o **despacho de 08/03/07 do Senhor Secretário Adjunto e do Orçamento**.

2- Cumpre-nos ainda referir que, apesar do referido em 1, os Serviços Sociais dos trabalhadores da Câmara Municipal de Évora adoptaram em 2007 as necessárias medidas para que os montantes dos financiamentos destinados à cobertura dos cuidados de saúde a atribuir aos sócios se contenham rigorosamente dentro dos montantes assegurados pelas quotizações trabalhadores aderentes:

3- **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e não dispõe de apoios financeiros para além do atribuído pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados para apoio e tratamentos médico não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

- Não assumiu o Município de Évora o pagamento de qualquer outro tipo de subsídio, não conforme com a Lei, designadamente em violação da Lei nº 169/99 com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 das Atribuições e Competências.

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte dos subscritores qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4º alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Filomena Maria Micaela de Oliveira Araújo

Filomena Maria Micaela Oliveira Araújo

ML/dc

DGTC 14 12'09 21478

Telef. 266 777 000 / 96 5959000 - Praça de Sertório - 7004-506 ÉVORA - Fax. 266 702950

266702950

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020785

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 410
DATA 15 / 12 / 2009
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de:	Nossa referência: 02.1dajn	Data:
		Ofº Nº -	
		Proc. Nº -	

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

José Patrocínio Santos Barradas, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- **"Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde"**:

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alinea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares –.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas dc saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu o signatário na sua qualidade de eleito da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais -.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

José Patrocínio Santos Barradas

ML/dc

DGTC 11 12'09 21456

266702950

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

14 DEC09020858

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 428
DATA 15 / 12 / 09
Flobila Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de:	Nossa referência: 02.1dajn	Data:
		Ofº Nº -	
		Proc. Nº -	

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Jesuina Francisca Rosa Pedreira, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- "Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde":

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64" da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu a signatária na sua qualidade de eleita da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

266702950

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Jesuina Francisca Rosa Pedreira

Jesuina Francisca Rosa Pedreira

DGTC 14 12'09 21578

ML/dc

266702950

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA 14 DEC09 020859

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 429
DATA 15 / 12 / 09
Isabel Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de:	Nossa referência: 02.1dajn	Data:
		Ofº Nº -	
		Proc. Nº -	

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Carlos Alberto Gião Reforço, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- **"Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde"**:

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Posteriormente, a lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu o signatário na sua qualidade de eleito da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Carlos Alberto Gião Reforço

DGTC 14 12'09 21579

ML/dc

266702950

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

-4 DEC09 020486

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 348
DATA 09/12/2009
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avº Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 -- AUDIT de VIII – UAT.I
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira e Manuel Francisco Grilo Melgão, citados para se pronunciarem nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vêm pronunciar-se, nos termos seguintes:

1- **"Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde"**:

É entendimento do Município de Évora que o artº 156º da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro não é aplicável à Administração Local, mantendo-se em vigor o disposto no artº 64º nº 1 alínea p) da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01, aplicando-se o princípio de que "a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a vontade inequívoca do legislador".

A interpretação supra foi homologada por despacho do **Senhor Secretário de Estado Adjunto da Administração Local em 05/12/07** e conforma-se com o **despacho de 08/03/07 do Senhor Secretário Adjunto e do Orçamento.**

DGTC 04 12'09 20955

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

2- Cumpre-nos ainda referir que, apesar do referido em 1, os Serviços Sociais dos trabalhadores da Câmara Municipal de Évora adoptaram em 2007 as necessárias medidas para que os montantes dos financiamentos destinados à cobertura dos cuidados de saúde a atribuir aos sócios se contenham rigorosamente dentro dos montantes assegurados pelas quotizações trabalhadores aderentes:

3- **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e não dispõe de apoios financeiros para além do atribuído pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados para apoio e tratamentos médico não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

- Não assumiu o Município de Évora o pagamento de qualquer outro tipo de subsídio, não conforme com a Lei, designadamente em violação da Lei nº 169/99 com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 das Atribuições e Competências.

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte dos subscritores qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4º alínca b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 04 de Dezembro de 2009

José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira

Manuel Francisco Grilo Melgão

ML/dc

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

-4 DEC 09 020486

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 394
DATA 14 / 12 / 09

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de:	Nossa referência: 02.1dajn	Data:
		Ofº Nº -	
		Proc. Nº -	

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira e Manuel Francisco Grilo Melgão, citados para se pronunciarem nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vêm pronunciar-se, nos termos seguintes:

1- "**Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde**":

É entendimento do Município de Évora que o artº 156º da Lei nº 53-A/2006 de 29 de Dezembro não é aplicável à Administração Local, mantendo-se em vigor o disposto no artº 64º nº 1 alínea p) da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01, aplicando-se o princípio de que "a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a vontade inequívoca do legislador".

A interpretação supra foi homologada por despacho do **Senhor Secretário de Estado Adjunto da Administração Local em 05/12/07** e conforma-se com o **despacho de 08/03/07 do Senhor Secretário Adjunto e do Orçamento**.

DGTC 09 12'09 21168

2- Cumpre-nos ainda referir que, apesar do referido em 1, os Serviços Sociais dos trabalhadores da Câmara Municipal de Évora adoptaram em 2007 as necessárias medidas para que os montantes dos financiamentos destinados à cobertura dos cuidados de saúde a atribuir aos sócios se contenham rigorosamente dentro dos montantes assegurados pelas quotizações trabalhadores aderentes:

3- **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e não dispõe de apoios financeiros para além do atribuído pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados para apoio e tratamentos médico não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

- Não assumiu o Município de Évora o pagamento de qualquer outro tipo de subsídio, não conforme com a Lei, designadamente em violação da Lei nº 169/99 com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 das Atribuições e Competências.

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte dos subscritores qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4º alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 04 de Dezembro de 2009

José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira

Manuel Francisco Grilo Melgão

ML/dc

Telef. 266 777 000 / 96 5959000 - Praça de Sertório - 7004-506 ÉVORA - Fax. 266 702950

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

14 DEC09 020859

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA 2452
DATA 08 / 12 / 09
Herbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Carlos Alberto Gião Reforço, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- "**Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde**":

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Carlos Alberto Gião Reforço

ML/dc

DGTC 17 12'09 21765

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC 09 020786

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA 456
DATA 18/12/09
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

António José Costa Romenos Dieb, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- "**Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde**":

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

António José Costa Romenos Dieb

ML/dc

DGTC 17 12°09 21769

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC 09 020788

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 455
DATA 18 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Maria Clara Canotilho Grácio, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- "**Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde**":

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

Posteriormente, a lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu a signatária na sua qualidade de eleita da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Maria Clara Canotilho Grácio

ML/dc

DGTC 17 12'09 21768

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

14 DEC09 020858

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 453
DATA 18 / 12 / 09
Isabela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Jesuina Francisca Rosa Pedreira, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- "Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde":

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu a signatária na sua qualidade de eleita da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais-.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Jesuina Francisca Rosa Pedreira

ML/dc

DGTC 17 12'09 21766

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC 09 020789

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 454
DATA 18 / 12 / 09
Isabela Ribeiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

João Filipe Chaveiro Libório, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1 - Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte do subscritor qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4 alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

João Filipe Chaveiro Libório

ML/dc

DGTC 17 12°09 21767

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020787

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 451
DATA 18 / 12 / 09
Isabela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Fernanda de Sousa Gonçalves Carvalho Ramos, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1 - Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte da subscritora qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4 alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Fernanda de Sousa Gonçalves Carvalho Ramos

ML/dc

DGTC 17 12°09 21764

Ofício

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09020783

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 417
DATA 15 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Miguel dos Reis Pedroso Lima, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte do subscritor qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4 alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Miguel dos Reis Pedroso Lima

DGTC 14 12'09 21471

PRESIDENCIA C. M. E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020787

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 419
DATA 15/12/09

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02,1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

Fernanda de Sousa Gonçalves Carvalho Ramos, citada para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1 - Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte da subscritora qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4 alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

Fernanda de Sousa Gonçalves Carvalho Ramos

ML/dc

DGTC 14 12'09 21461

PRESIDENCIA C. M. E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020789

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 416
DATA 15 / 12 / 09
Florbela Ribeiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência | Sua comunicação de: | Nossa referência: 02.1dajn | Data:
Ofº Nº -
Proc. Nº -

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

João Filipe Chaveiro Libório, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1 - Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

PRESIDENCIA C.M.E

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

Pelos fundamentos expostos não ocorreu por parte do subscritor qualquer violação de norma legal relativamente à atribuição de subsídios à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, cumprindo-se rigorosamente o disposto no nº 4 alínea b) do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18/9, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

João Filipe Chaveiro Libório

ML/dc

DGTC 14 12'09 21463

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

11 DEC09 020785

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 439
DATA 17/12/09
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro de Área
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de:	Nossa referência: 02.1dajn	Data:
		Ofº Nº -	
		Proc. Nº -	

Assunto: Vª Refª – Procº nº 46/08 – AUDIT de VIII – UAT.1
Auditoria Horizontal às Transferências
Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.
Audição dos responsáveis.

José Patrocínio Santos Barradas, citado para se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto nos artºs 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto, vem pronunciar-se, nos termos seguintes:

I

1- **"Relativamente ao financiamento pelos Municípios de Sistemas Particulares de Protecção Social ou de Cuidados de Saúde"**:

No Município de Évora foi adoptado o entendimento comunicado pela DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais que se transcreve:

" A Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela lei nº 5- A/2002 de 11 de Janeiro atribui na alínea p) do nº 1 do artº 64º, a competência às Câmaras Municipais para, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente – deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares -.

Posteriormente, a lei nº 53–A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2007, determinou, no artº 156º, a cessação, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Considerando que o disposto na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei 128/99 de 18 de Setembro tem um sentido distinto do determinado pelo artº 156º da Lei que aprovou o OE de 2007, foi aprovado em reunião de coordenação jurídica, realizada na DGAL a 19 de Abril de 2007, uma solução interpretativa uniforme, com o seguinte teor:

O artº 156º da Lei nº 53 A/ 2006 de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à Administração Local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, a qual determina competir à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo Município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Esta solução interpretativa fundamentou-se na relação de especialidade existente entre as normas constantes no artº 156º da Lei nº 53- A/2006 e na alínea p) do nº 1 do artº 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro e no principio segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

A solução interpretativa foi homologada por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local a 5 de Dezembro de 2007, e encontra-se em conformidade com doutrina defendida por despacho de 8 de Março de 2007, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento".

Porém, logo que tomaram conhecimento da existência de entendimentos contraditórios, quer a Câmara Municipal quer os serviços sociais dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Évora, adoptaram as necessárias medidas por forma a que a atribuição dos subsídios aos serviços sociais não fossem destinados a comparticipação de despesas de saúde ou outro apoio social já comparticipado por outras vias.

Da parte dos serviços sociais os apoios atribuídos aos trabalhadores passaram a conter-se, rigorosamente, dentro dos montantes assegurados pelas quotizações dos sócios.

II

2 - **Ponto 3.6. do relatório da auditoria (Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora).**

A Câmara Municipal de Évora atribui anualmente um subsídio à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora. Este subsídio é deliberado pela Câmara Municipal no inicio de cada ano.

- É do conhecimento público que a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora presta toda a assistência no âmbito da Protecção Civil e dispõe de poucos apoios financeiros para além dos atribuídos pela Câmara Municipal e das quotizações dos seus sócios.

- É também sabido que a maior parte dos munícipes idosos transportados, para apoio e tratamentos médico, não têm qualquer capacidade financeira para fazerem face aos encargos gerados com este mesmo transporte.

Por outro lado, os serviços de saúde não têm, atempadamente, procedido aos pagamentos dos serviços prestados pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

- Todos os factos referidos conduzem a que, caso o Município não assuma atempadamente o pagamento dos subsídios atribuídos à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora, esta deixará de reunir condições para prosseguir com a sua acção.

O referido não significa que tais subsídios se destinem ao pagamento de encargos permanentes quer sejam remunerações quer horas extraordinárias, situação esta devidamente comprovada quer pelas deliberações da Câmara Municipal relativas a atribuição dos referidos subsídios quer das próprias contas de gerência relativas aos anos de 2005, 2006 e 2007 da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Évora.

Em conclusão:

- Não assumiu o signatário na sua qualidade de eleito da Câmara Municipal de Évora relativamente aos pontos supra referenciados qualquer posição não conforme com a lei e

CÂMARA MUNICIPAL DE ÉVORA

nomeadamente em relação ao pagamento de qualquer tipo de subsídio, designadamente em violação da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro com as alterações introduzidas pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro Atribuições e Competências das Autarquias Locais -.

Évora, 11 de Dezembro de 2009

José Patrocínio Santos Barradas

ML/dc

DGTC 15 12'09 21598

AUDITORIA HORIZONTAL
PROC. N.º 46/08-AUDIT DA VIII-UAT.1

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DO
TRIBUNAL DE CONTAS

AUGUSTO BESSA PINTO DE MIRANDA, notificado do teor do V. Relatório, resultante de auditoria horizontal em matéria de transferências e apoios financeiros a instituições sem fins lucrativos e famílias nos exercícios de 2005 a 2007, vem, mui respeitosamente, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pronunciar-se sobre o seu conteúdo, o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

Lê-se no ponto 3.6 do V. Relatório, que tem como epígrafe "*Pagamento de remunerações a pessoal não integrado na Função Pública*", o que se transcreve:

«Do levantamento efectuado às transferências/apoios efectuados para diversas Associações de Bombeiros Voluntários e outros (...), apurou-se que uma parte das verbas transferidas foram destinadas ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias ao pessoal que integrava o quadro privativo das mesmas, a saber:

Quadro 12 – Entidades beneficiárias de apoios financeiros para a área de pessoal

Un.:€

Município	Entidade	Transferências			Totais
		2005	2006	2007	
(...)	(...)				
Faro	Assoc. Human. B.V. de Faro	54.508	109.613	118.786	282.907
(...)	(...)				

De acordo com o regime jurídico do sistema retributivo da função pública, este é constituído por determinados elementos de natureza pecuniária, percebidos por funcionários e agentes, em resultado da prestação de trabalho.

Tratando-se as referidas associações de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, detentoras de quadros de pessoal e regulamentadas por normas de direito privado, as transferências processadas para pagamento daquelas remunerações são ilegais e indevidas (...).

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente (...).»

A. DA FUNDAMENTAÇÃO

Ante o supra transcrito e as conclusões preliminares tecidas no Relatório, não podemos, salvo o devido respeito e consideração, deixar de encetar a presente pronúncia, assinalando a deficiente fundamentação factual, senão mesmo a ausência dela, de forma precisa e expressa, o que compromete, manifestamente, o cabal exercício do direito de contraditório pelo visado.

Efectivamente, tal deficiência ou omissão, abala *in totum* a asserção de que os factos são susceptíveis de configurar os ilícitos aí nomeados, imputados ao Município de Faro e, em consequência, ao signatário, enquanto membro do órgão executivo.

Na verdade, de acordo com o Relatório, tal factualidade circunscreve-se, tão somente, à mera referência a transferências efectivadas pelo Município à Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro, nos anos de 2005, 2006 e 2007, no montante total de 282.907,00 euros, bem como à alegada afectação parcial *"das verbas transferidas (...) ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias ao pessoal que integrava o quadro privativo"* daquela associação.

Com efeito, da factualidade vertida no Relatório, parece-nos não ser possível tecer quaisquer conclusões concernentes à legalidade ou ilegalidade dos actos praticados, ao abrigo dos quais foram efectivadas as transferências descritas, pois tais actos, ao que tudo indica, não foram devidamente concretizados e sindicados.

O Relatório procede verdadeiramente a uma pura presunção, à qual estão ausentes quaisquer factos que permitam fundamentar esse silogismo, muito menos justificar a conclusão a que se chega.

Tal omissão, ou melhor, deficiente instrução, leva-nos, mesmo, a questionar:

Afinal, a que actos em concreto, e respectivos contratos, se apontam as aludidas ilegalidades? E a que agentes poderão tais actos ser imputados?

Diga-se, aliás, a este propósito, que o visado não tem conhecimento da celebração, no ano de 2005, de qualquer protocolo entre o Município e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro, que tenha como objecto, directo ou indirecto, apoio ou subsídio, com a finalidade de custear quaisquer remunerações, suplementos remuneratórios ou horas extraordinárias de pessoal afecto àquela associação, seja por tempo indeterminado sequer com vínculo precário.

Por esse facto, não podemos, de todo, acompanhar as conclusões que o Relatório encerra, quanto à alegada ilegalidade das transferências efectivadas nos anos referenciados, mormente, aquela referente ao ano de 2005.

B. DA LEGALIDADE DOS PROTOCOLOS

Feito este breve, mas necessário parênteses, e partindo do pressuposto de que as transferências sobreditas, referentes aos anos de 2006 e 2007[1], resultaram da execução de protocolos de cooperação, celebrados entre o Município e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro, no âmbito da segurança, impõe-se contraditar - *dentro das limitações que se nos deparam decorrentes da deficiente instrução* – o que fazemos, nos termos que se seguem:

Centremo-nos, então, de forma genérica, nos protocolos celebrados entre o Município e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro, nos anos de 2006 e 2007, que não obstante terem por objecto claro e preciso o apoio a actividade de interesse municipal, consagram, no seu clausulado, que o apoio concedido compreende, entre outros, o pagamento dos "*vencimentos dos nadadores-salvadores, respectivos impostos e compensação de final de contrato*".

[1] Não nos debruçamos aqui sobre o ano de 2005, porque, como referido supra, não se conhecem quaisquer protocolos celebrados de onde resulte o pagamento de remunerações, suplementos, horas extraordinárias, ou outros.

Ora, dúvidas não existem de que todos os protocolos celebrados, foram-no no exercício das atribuições e competências do Município, ao abrigo do disposto nos artigos 13º e 25º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e, especialmente, nas alíneas a) e b), do n.º 4, do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Efectivamente, o quadro de competências dos órgãos dos Municípios encontra-se actualmente fixado na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro que, no artigo 64º, n.º 4, alíneas a) e b), na sua redacção em vigor, atribui à Câmara Municipal "*no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal*", competências para "*deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos*", e ainda, para "*apoiar ou comparticipar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra*".

Tais competências, como expressamente resulta do artigo 67º do mesmo diploma legal, "*podem ser objecto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua actividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos*".

A relação jurídica estabelecida entre as partes através de Protocolo, encontra, por conseguinte, apoio legal nas citadas disposições da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua redacção em vigor, normas essas que, enquanto disciplinadoras de actividade e funcionamento da Administração ou atributivas de competências a um órgão ou a uma pessoa colectiva de direito público são, por natureza, normas jurídicas de direito público ou de direito administrativo[2].

Quanto ao interesse municipal da actividade de vigilância e segurança das praias e piscinas do Município, dúvidas não existem de que o há, e bem assim de que a natureza desta actividade está a coberto das normas atrás citadas.

Assim, através dos citados protocolos, visou o Município de Faro, a prossecução das suas atribuições no domínio da protecção civil, à qual, nos termos

[2] *Cfr.*, nomeadamente, Marcello Caetano, in MDA, I Vol., pág. 42 e sgs. e Esteves de Oliveira, in Direito Administrativo (lições), pág. 82 e segs.

do permitido pelo citado artigo 67º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, deliberou associar uma outra entidade - a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro.

Entidade essa que, em razão da sua natureza jurídica - *pessoa colectiva de utilidade pública administrativa* - se aproxima da própria Administração Pública, em virtude da identidade dos fins de interesse público que ambas prosseguem.

Senão, vejamos o regime a que se subordina.

Conforme é consabido, as associações de bombeiros voluntários são associações humanitárias.

Isto porque, face ao consagrado no artigo 441º do Código Administrativo, são consideradas associações humanitárias, "*as associações que tenham por objecto principal socorrer feridos, doentes ou náufragos, a extinção de incêndios ou qualquer outra forma de protecção desinteressada de vidas humanas e bens*".

As associações de bombeiros voluntários integram, ainda, por via do disposto no n.º 2, do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro, na sua redacção em vigor, e do artigo 158º do Código Administrativo, a categoria de pessoas colectivas de utilidade pública.

Pessoas colectivas de utilidade pública definem-se, de acordo com o supracitado normativo, como associações ou fundações que prosseguem fins de interesse geral, ou da comunidade nacional ou de qualquer região ou circunscrição, cooperando com a Administração Central ou a Administração Local, em termos de merecerem tal estatuto.

E, nos termos dos artigos 416º e seguintes do Código Administrativo, são pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, as associações e fundações de direito privado que prosseguem fins não lucrativos (humanitários e de beneficência, de assistência ou de educação), de interesse geral e cooperam com a Administração Central ou Local, e por essa razão são declaradas "*de utilidade pública*".

Importa agora fazer uma breve incursão ao regime jurídico dos corpos de bombeiros voluntários.

Reportemo-nos, então, à legislação aplicável à data da celebração dos supramencionados protocolos, concretamente, ao Decreto-Lei n.º 295/2000, de 17 de Novembro, que aprova o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros[3].

Determina o citado Decreto-Lei n.º 295/2000, de 17 de Novembro, no n.º 4, do seu artigo 8º, que *"os corpos de bombeiros voluntários têm as características seguintes: a) pertencem a uma associação de bombeiros voluntários; b) podem integrar em permanência e no seu período laboral os funcionários da administração local que sejam simultaneamente bombeiros voluntários, mediante acordo entre a respectiva associação e a autarquia; c) quando ocorra a situação a que reporta a alínea anterior, os elementos em causa encontram-se submetidos aos regimes de comando e disciplina aplicáveis genericamente ao corpo de bombeiros"*.

O mesmo diploma caracteriza os corpos de bombeiros, define o estatuto, quadros e categorias de pessoal destes corpos, destacando-se, neste âmbito, o disposto no seu artigo 14º, que determina, no n.º 1, a aplicabilidade do estatuto ali previsto aos corpos de bombeiros voluntários e, no n.º 2, a mera aplicabilidade residual desse estatuto aos corpos de bombeiros sapadores e municipais, remetendo para estatuto próprio definido em diploma especial.

De facto, classificando-se, a Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Faro, como se explanou supra, como uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, ela distingue-se, precisamente por isso, das *"pessoas colectivas de utilidade pública tout court ou, se se preferir, das pessoas colectivas de mera utilidade pública. Esta distinção, que tem todo o sentido, assenta na ideia de que há mera utilidade pública quando se prosseguem quaisquer fins de interesse geral, e há utilidade pública administrativa quando esses fins coincidem com atribuições particularmente importantes da Administração Pública"*, nas palavras do Prof. Diogo Freitas do Amaral.

Maior dimensão se atinge, quando estamos perante uma associação humanitária de bombeiros voluntários, que reporta tanto ao Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros, como ao Regime de Pessoas Colectivas de Utilidade Pública Administrativa.

[3] Actualmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 247/2007, de 27 de Junho de 2007.

E, esta imposição legal torna as associações humanitárias de bombeiros voluntários numa figura demasiado híbrida, que se distancia das meras pessoas colectivas de utilidade pública e as aproxima da própria Administração.

Apontemos, a este propósito, a incontornável relação/semelhança entre ambos:

a) A **prossecução de uma missão semelhante à dos corpos de bombeiros profissionais dependentes das Câmaras Municipais**, que constitui, indiscutivelmente, a prossecução do interesse público, *vide* artigo 3º do Decreto-Lei n.º 295/2000, de 17 de Novembro;

b) **Quadro de pessoal igual ao dos corpos de bombeiros profissionais dependentes das Câmaras Municipais:**

   i. Determina, o Regulamento Geral dos Corpos de Bombeiros e a lei aplicável, que a estrutura e organização dos corpos de bombeiros voluntários integra diversos quadros de pessoal, a saber: quadro de comando, quadro activo, quadro de honra, quadro especialistas e auxiliares e quadro de reserva, além do quadro privativo;

   ii. Esta organização dos elementos dum corpo de bombeiros voluntários, aproxima-se em tudo da estrutura e organização dos quadros dos corpos de bombeiros, constituídos por elementos profissionais, integrados em quadros de autarquias locais e que são por inerência funcionários e agentes (*vide* artigo 3º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de Abril).

c) **O pessoal dos bombeiros voluntários está sujeito ao mesmo regime disciplinar que os bombeiros profissionais dependentes das Câmaras Municipais**, ou seja, à data dos exercícios em questão, o Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local (*cfr.* artigo 33º do Decreto-Lei n.º 295/2000, de 17 de Novembro), com as especificidades dos artigos 34º a 38º do mesmo diploma, que decorrem do carácter voluntário do desempenho da missão, **e à lei geral**.

Pese embora, a prossecução de uma missão, com um inegável carácter público, transversal a todas as associações de bombeiros, a integração num quadro de pessoal semelhante ao dos bombeiros profissionais, e sujeição ao mesmo regime

disciplinar, os bombeiros voluntários não estão sujeitos a qualquer sistema retributivo ou vínculo jurídico de emprego que assim possa ser denominado.

Por estas especificidades, não é de todo correcto afirmar-se, a nosso ver, que os quadros de pessoal das associações humanitárias de bombeiros voluntários são quadros de pessoal *tout court*.

Na esteira deste entendimento, o novo Regime Jurídico das Associações Humanitárias de Bombeiros, definido pela Lei n.º 32/2007, de 13 de Agosto, determina, no seu artigo 35º, que "*o regime jurídico dos contratos de trabalho entre as associações humanitárias de bombeiros e o pessoal integrado no quadro de comando e no quadro activo do respectivo quadro que exerce funções remuneradas é definido em diploma próprio, a publicar no prazo de 180 dias após a publicação da presente lei*".

Pese embora a premência em definir esta questão, o legislador tarda em publicar um regime laboral do pessoal das associações humanitárias.

Feita esta breve incursão, estamos pois em condições de afirmar que, numa comunhão de interesses, "associou-se" o Município à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Faro, com vista à realização de um projecto de segurança nas praias e piscinas municipais do concelho, circunscrevendo-se a cooperação prestada pelo Município àquela iniciativa, na concessão de apoio financeiro e logístico, imprescindíveis à consecução do projecto desenvolvido por aquela, que visa um fim de indubitável interesse público.

Ademais, não obstante bastar como motivação à celebração dos protocolos em causa, o próprio fim público àqueles subjacente, sempre se diga que acrescem a essa motivação, no caso em concreto, as seguintes circunstâncias:

- O empenho do Município no projecto de segurança nas praias, a desenvolver na época balnear;
- A particular dimensão da frente marítima (cerca de 25 km), e das ilhas do concelho, com a relevância que a segurança destas tem para o Município e para a Região;
- O enorme acréscimo populacional na época de verão, em toda a frente litoral e nas ilhas interiores do sistema lagunar da Ria Formosa, com o

inevitável e relacionado aumento do número de banhistas e de utilizadores de embarcações, e outros transportes náuticos;

- A realização anual da Concentração Internacional de Motos de Faro, que decorre na área de influência da Praia de Faro (Vale das Almas), em pleno mês de Julho, gerando um maior e significativo afluxo às praias;
- A espectável dificuldade dos Bombeiros Municipais em assegurar a protecção de banhistas e utilizadores dos Planos Exteriores de Água do Complexo das Piscinas Municipais de Faro, numa época em que a sua concentração de esforços é direccionada para a prevenção e combate a incêndios.

E, não se diga, como se aventa no Relatório, que o apoio concedido foi destinado "*ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias ao pessoal que integrava o quadro privativo das mesmas*" associações, na medida em que os nadadores-salvadores não fazem parte do quadro da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro, conforme Documento, que se junta em **anexo**.

Na verdade, a consecução do projecto em matéria de segurança nas praias e piscinas municipais, a concretizar e desenvolver pela Associação Humanitária, apenas foi possível mediante o recurso a nadadores-salvadores, contratados por esta, para fazer face a uma necessidade temporalmente definida.

Não se pode, portanto, afirmar, como se faz no Relatório, que as transferências financeiras, efectuadas pelo Município àquela Associação Humanitária, foram processadas para pagamento de remunerações do pessoal que integrava o quadro privativo desta, dado que tais contratações foram efectuadas por tempo determinado, no âmbito do desenvolvimento de um projecto de segurança.

Acresce, que ao prever-se nos protocolos que o apoio atribuído compreendia o pagamento dos vencimentos dos nadadores-salvadores, impostos, compensações, seguros e fardamento, tal não significa, em bom rigor – ainda que se admita que a terminologia utilizada não tenha sido a mais perfeita – que se pretendesse, mesmo que remotamente, criar ou modificar qualquer vínculo laboral entre os contratados e o Município de Faro.

Nem tampouco se pretendeu que os apoios concedidos pelo Município fossem entendidos como transferências financeiras consignadas ao simples pagamento de remunerações, em violação às normas legais aplicáveis, conforme se pugna no Relatório.

Aliás, eram as partes intervenientes conhecedoras de que se tratava de uma contratação sazonal, potenciada pela Associação Humanitária, no âmbito de um projecto de segurança de manifesto interesse municipal, merecedor de pontual apoio financeiro pelo Município, tudo nos termos da legislação em vigor aplicável.

Temos para nós que, do enquadramento legal ao abrigo do qual foram celebrados os protocolos de cooperação, resulta inequívoca e claramente, a motivação subjacente aos mesmos, não se podendo, como se faz no Relatório, subverter a natureza dos apoios concedidos pelo Município, descontextualizando-os e inserindo-os numa categoria de actos com finalidade distinta daquela que foi a pretendida e a prosseguida.

Atentas estas considerações, não colhem as conclusões constantes do Relatório, de que "*foram efectuadas transferências para entidades de natureza privada, destinadas ao pagamento de remunerações do pessoal integrado no quadro privativo das mesmas*" – uma vez que, como se explanou supra:

a) A Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Faro é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, que pela sua natureza jurídica celebra frequentemente acordos de cooperação com a Administração Local, atenta a identidade dos fins públicos que ambas prosseguem;

b) A transferência processada traduz-se na concessão de um apoio pelo Município, nos termos do permitido pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na sua redacção em vigor, a uma actividade de interesse municipal – a segurança das populações – de socorro e segurança nas praias e piscinas do concelho;

c) O pessoal contratado, para as funções de nadadores-salvadores, não integra o quadro privativo da Associação Humanitária, conforme Documento, que se junta em anexo.

C. DA RESPONSABILIDADE

Consta do Relatório, que *"Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira, sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente".*

Antes de mais, importa sublinhar, como o fizemos supra, que o Relatório, por se limitar a remeter para as conclusões nele proferidas, não curando delimitar, nem concretizar a matéria factual em que assentaram tais conclusões, padece de manifesta falta de fundamentação.

Falta essa que prejudica e compromete o cabal exercício do contraditório pelo visado, em violação clara de um direito constitucionalmente consagrado.

No que concerne à materialidade das infracções em causa, o Relatório dá como adquirida que a actuação descrita não é conforme à lei, e reconduz essa actuação à previsão legal do artigo 65º, n.º 1, alínea b), bem como do artigo 59º, n.º 4, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua redacção em vigor.

Temos, no entanto, em crer, pelas razões já aduzidas, que não se verifica, no caso em concreto, qualquer ilicitude na actuação do visado. E, como é consabido, inexistindo ilicitude, não se pode concluir pela existência de responsabilidade financeira.

Tratando-se de factos que a acção de fiscalização deveria ter apurado previamente à imputação de qualquer responsabilidade, não os tendo apurado, deve improceder na totalidade tal imputação.

Defendida como foi, no ponto anterior, a legalidade dos protocolos em causa, para a consecução do projecto em matéria de segurança nas praias e piscinas municipais, não vemos como seja de imputar qualquer responsabilidade financeira ao ora visado.

Assim, sem necessidade de repetir todo o supra exposto, quanto ao não colhimento das conclusões constantes do Relatório, impõe-se-nos salientar que, não só as transferências efectivadas visaram o apoio a uma concreta actividade de interesse municipal – *a realização de um projecto de segurança nas praias e piscinas municipais do concelho* - como essa actividade se mostra idónea para a

Administração, dado o inegável benefício que a sua realização representou para a segurança da colectividade.

Somos mesmo impelidos a afirmar que, com as transferências operadas a coberto dos protocolos celebrados nos anos de 2005, 2006 e 2007, não só não se originou qualquer dano para o erário público, como, pelo contrário, se garantiu a prossecução de um interesse público – segurança nas praias e piscinas municipais do concelho, na época balnear dos anos de 2005, 2006 e 2007.

A outro passo, ainda que se entenda que as transferências tivessem sido destinadas ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias, de nadadores-salvadores – isto, sem conceder – o certo é que não se verifica, contudo, qualquer prejuízo para o património público, dado que houve uma contraprestação efectiva e proporcional àqueles pagamentos, consubstanciada na prestação de serviços no domínio da segurança pública.

Acrescente-se, ainda, nesta sequência, que o ora visado, nas deliberações em que participou e votou favoravelmente – *assim como todos os restantes membros do executivo, já que todas as deliberações de que nos recordamos foram tomadas por unanimidade* – com vista à concessão dos citados apoios à Associação Humanitária de Bombeiros Voluntários de Faro, para o fim em vista, fê-lo, como é evidente, na estrita convicção e no pressuposto da legalidade dos actos emanados e, por conseguinte, do devido e adequado enquadramento legal, e obediência aos princípios gerais e especiais que norteiam a actuação da Administração.

Foi, pois, no pressuposto da legalidade do procedimento adoptado e no intuito único da melhor prossecução do interesse público, que foram celebrados todos os protocolos de cooperação com aquela Associação Humanitária.

Pelo que, razões não existem para que não se possa afirmar que o ora visado agiu com a necessária diligência no âmbito do procedimento auditado e sempre na perspectiva da prossecução do interesse público, tendo em conta as razões de facto e de direito vertidas na presente pronúncia, em sede de contraditório.

Na formação da respectiva convicção de legalidade, o visado não agiu, portanto, com culpa, uma vez que "*age sem culpa quem actuar sem a consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável*" e, efectivamente, no caso concreto, um hipotético erro nos pressupostos de facto e/ou de direito, a verificar-

se, não pode ser tido como censurável, na medida em que tais actos apenas serviram a satisfação do interesse e necessidades da colectividade, gozando de uma aparente e manifesta legalidade.

Pelo que, exigindo a responsabilidade financeira, para além da verificação da materialidade que integra a previsão legal – que consideramos não existir - que o comportamento do agente seja culposo (*cfr.* artigo 61º, n.º 5 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), não poderá formar-se na esfera jurídica do ora visado, a obrigação de suportar quaisquer sanções ou efeitos desfavoráveis, resultantes da celebração, nos anos de 2005, 2006 e 2007, de protocolos com uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, para concessão de um apoio legalmente destinado a garantir a prossecução de um fim público, ao abrigo do disposto nos artigos 13º e 25º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e nas alíneas a) e b), do n.º 4, do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

D. DAS CONCLUSÕES

1. O Relatório, por se limitar a remeter para as conclusões nele proferidas, não curando delimitar, nem concretizar a matéria factual em que assentaram tais conclusões, padece de manifesta falta de fundamentação, impossibilitando o cabal exercício do direito de contraditório, constitucionalmente consagrado;
2. As transferências processadas assentaram em protocolos de cooperação, celebrados entre o Município e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Faro, no âmbito de um projecto de segurança, ao abrigo e nos termos do disposto nos artigos 13º e 25º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e, especialmente, nas alíneas a) e b), do n.º 4, do artigo 64º e artigo 67º, *ambos* da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção conferida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro;
3. O visado, ao votar favoravelmente as deliberações que determinaram a celebração dos protocolos ora em crise, não incorreu na prática de qualquer infracção financeira, prevista e punida na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, face à inexistência de ilicitude, dano, culpa (sequer negligência), elementos integradores daquela responsabilidade.

TERMOS EM QUE RESPEITOSAMENTE SE REQUER A V. EXA. SEJAM COLHIDAS E CONSIDERADAS AS RAZÕES DE FACTO E DIREITO, CONSTANTES DA PRESENTE PRONÚNCIA.

AUGUSTO BESSA PINTO DE MIRANDA



CERTIFICAÇÃO
mWAZ5tzdNUgX
792190
CERTIFICADO

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

QUADRO DE PESSOAL/OUTUBRO - Decreto-Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho

Ano de
2007

Processado por Computador
QP v1.0 (ETNAGA)

EMPRESA

1. Nome da Empresa: ASSOC.HUMANITARIA DOS BOMBEIROS VOLUNTARIOS DE FARO

2. Morada da Sede da Empresa: R.Comandante Francisco Manuel,7/13

Localidade: Faro — Telefone: 289 803 022 — Fax:

Código Postal: 8000 - 000 FARO — Correio Electrónico:

Distrito / Região Autónoma: 08 FARO — Concelho: 05 FARO — Freguesia: 05 Faro (Sé)

3. Associações Patronais em que está inscrita:

4. Actividade Principal da Empresa: 84250 ACTIVIDADES DE PROTECÇÃO CIVIL

5. Natureza Jurídica: Outras Associações — 6. Ano Constituição da Empresa: 1988 — 7. Número de Identificação fiscal de pessoa colectiva ou entidade equiparada: 500920

8. Número de Pessoas ao serviço da empresa na última semana de Outubro: 16 — % Privado Nacional: 0,0 % — % Estrangeiro: 0,0 % — % Público: 0,0 %

10. Volume de negócios, referente ao exercício ano anterior: 454 271,86 € — 9. Capital Social: ,00 €

UNIDADE LOCAL (Estabelecimento)

11. Nome do Estabelecimento: [0000] ASSOC.HUMANITARIA DOS BOMBEIROS VOLUNTARIOS DE FARO

12. Morada do Estabelecimento: R Comandante Francisco Manuel,7/13

Localidade: Faro — Telefone: 289 803 022 — Fax:

Código Postal: 8000 - 000 FARO — Correio Electrónico:

Distrito / Região Autónoma: 08 FARO — Concelho: 05 FARO — Freguesia: 05 Faro (Sé)

Número de Contribuinte: 20004647539

13. Instituição de Segurança Social:

14. Actividade Principal do Estabelecimento: 84250 ACTIVIDADES DE PROTECÇÃO CIVIL

15. Número de Pessoas ao serviço no Estabelecimento, na última semana de Outubro: 16

SECRETARIA/C.M.FARO 351 289802326
Fax 351*289802326
21 Dec 2009 17:26
P016/018

CERTIFICAÇÃO
mWAZ5tzdNUgX
792190
CERTIFICADO

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

QUADRO DE PESSOAL/OUTUBRO - Decreto-Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho

Ano do
2007

Processado por Computad
QP v1.0 (ETINAGA)

TRABALHADORES / UNIDADE LOCAL (Estabelecimento)

11. Nome do Estabelecimento [0000] ASSOC.HUMANITARIA DOS BOMBEIROS VOLUNTARIOS DE FARO **N.º Identificação Fiscal** 500926352

12. Morada R Comandante Francisco Manuel,7/13 **Localidade** Faro **Código Postal** 8000 – 000 FARO

16. Instrumento de Regulamentação Colectiva de Trabalho 30349 RCM-TRABALHADORES ADMINISTRATIVOS

publicado no «Boletim do Trabalho e Emprego» ou no «Jornal Oficial da Região Autónoma», n.º 48 **, de** 2002 / 12 / 29 (Ano / Mês / Dia) **Data de início de eficácia da última tabela salarial** 2003 / 01 (Ano / Mês)

Linha	Nome	DATAS (ano/mês)			REMUNERAÇÕES REFERENTES AO MÊS DE OUTUBRO			Prestações Irregulares (pagas em Outubro)	HORAS MENSAIS REMUNERADAS		Período normal de trabalho sem
		Nascimento	Admissão na Empresa	Última promoção	Base	Prémios e subsídios regulares	Trabalho suplementar (efectuado em Outubro)		Normais	Suplementares (efectuadas em Outubro)	

CATEGORIA PROFISSIONAL	PROFISSÃO		HABILITAÇÃO		NACIONALIDADE (só para IRS estrangeiros)	Lei nº 20/98 Art. 1º ou 2º	Situação na profissão	Tipo de Contrato	Regime de duração trabalho	Sexo	N.º DE BEN OA SEG SOC	ÁR A
01 ABEL ALBERTO GONCALVES LAVRADOR		1958/05 1999/09		442.87					173	000	40	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832405	Motorista de Veículos Pesados - Mercadorias	211	1.CICLO ENSINO BASICO (4.ano)	000	0	3	1	1	1	10096	22
02 ANA BELA MODESTO MOTA		1966/04 1985/11		598.25					162	000	40	
11285 ASSISTENTE ADMINISTRATIVO DE 1.	419090	Outros Empregados de Escritório	221	2.CICLO ENSINO BASICO (6.ano ou	000	0	3	1	1	2	11202	50
03 ANA RITA FERNANDES DA SILVA		1983/08 2007/09		450.00			112.50		173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	422310	Telefonista - Central Telefónica Privada	311	ENSINO SECUNDARIO(12.ANO)	000	0	3	2	1	2	11204001264	
04 ANDREIA RUTE MESSIAS COTIM		1980/12 2006/03		447.78			447.78		173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	419090	Outros Empregados de Escritório	311	ENSINO SECUNDARIO(12.ANO)	000	0	3	1	1	2	11203886593	
05 ANTONIO JORGE RAMOS DOS SANTOS		1961/05 1988/01		693.60			393.40		173	000	40.0	
80 CHEFE DE SERVIÇOS	516990	Outro Pessoal dos Serviços de Protecção e	211	1.CICLO ENSINO BASICO (4.ano)	000	0	3	1	1	1	11201296433	
06 ARMINDO MANUEL VIEGAS DOS SANTOS		1976/04 2006/10		561.00			373.25		173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832405	Motorista de Veículos Pesados - Mercadorias	231	3.CICLO ENSINO BASICO (9.ano ou	000	0	3	2	1	1	11203302235	
07 CATIA SOFIA MARTINS DOMINGUES		1985/08 2006/04		442.87					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	516915	Socorrista	231	3.CICLO ENSINO BASICO (9.ano ou	000	0	3	2	1	2	12019567155	
08 ESMERALDA MARIA BARRIGA JESUS PENAS		1953/08 1990/03		564.72					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	422310	Telefonista - Central Telefónica Privada	221	2.CICLO ENSINO BASICO (6.ano ou	000	0	3	1	1	2	11201835400	
09 FERNANDA SANTOS MATOS JESUS		1957/02 1998/07		366.66					043	000	20.0	
101 TRABALHADOR DE LIMPEZA	913205	Auxiliar de Limpeza (Servente de Limpeza)	211	1.CICLO ENSINO BASICO (4.ano)	000	0	3	1	2	2	11203100813	
10 FERNANDO DE SOUSA DOS SANTOS		1952/04 2006/04		442.87					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832205	Motorista de Automóveis Ligeiros - Passageiros	211	1.CICLO ENSINO BASICO (4.ano)	000	0	3	2	1	1	11201038699	
11 FILIPE MIGUEL VIEGAS DOS SANTOS		1985/12 2006/04		442.87					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832205	Motorista de Automóveis Ligeiros - Passageiros	231	3.CICLO ENSINO BASICO (9.ano ou	000	0	3	2	1	1	11203603677	
12 JOAO EMANUEL GIL BRITO		1984/12 2006/04		442.87					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832205	Motorista de Automóveis Ligeiros - Passageiros	231	3.CICLO ENSINO BASICO (9.ano ou	000	0	3	2	1	1	11204386927	
13 LUIS MANUEL RUIVO FARROBINHA		1969/02 2000/03		442.87					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	516915	Socorrista	231	3.CICLO ENSINO BASICO (9.ano ou	000	0	3	1	1	1	11202381318	
14 PAULO FERNANDO CASAS DE ALMEIDA		1971/06 1998/06		442.87					173	000	40.0	
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832205	Motorista de Automóveis Ligeiros - Passageiros	221	2.CICLO ENSINO BASICO (6.ano ou	000	0	3	1	1	1	11202874658	

SECRETARIA/C.M.FARO Fax 351*289802326 21 Dec 2009 17:26 P017/018
351 289802326

CERTIFICAÇÃO
mWAZ5tzdNUgX
792190
CERTIFICADO

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

QUADRO DE PESSOAL/OUTUBRO - Decreto-Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho

Ano de 2007

Processado por Computador
QP v1.0 (ETNAGA)

TRABALHADORES / UNIDADE LOCAL (Estabelecimento)

11. Nome do Estabelecimento [0000] ASSOC.HUMANITARIA DOS BOMBEIROS VOLUNTARIOS DE FARO **N.º Identificação Fiscal** 500926352

12. Morada R Comandante Francisco Manuel,7/13 **Localidade** Faro **Código Postal** 8000 – 000 FARO

16. Instrumento de Regulamentação Colectiva de Trabalho 30349 RCM-TRABALHADORES ADMINISTRATIVOS

publicado no «Boletim do Trabalho e Emprego» ou no «Jornal Oficial da Região Autónoma», n.º 48 , de 2002 (Ano) / 12 (Mês) / 29 (Dia) **Data de início de eficácia da última tabela salarial** 2003 (Ano) / 01 (Mês)

Linha	Nome	DATAS (ano/mês)			REMUNERAÇÕES REFERENTES AO MÊS DE OUTUBRO			Prestações Irregulares (pagas em Outubro)	HORAS MENSAIS REMUNERADAS		Período normal de trabalho semanal	C.R.
		Nascimento	Admissão na Empresa	Última promoção	Base	Prémios e subsídios regulares	Trabalho suplementar (efectuado em Outubro)		Normais	Suplementares (efectuadas em Outubro)		

CATEGORIA PROFISSIONAL	PROFISSÃO	HABILITAÇÃO	NACIONALIDADE (só para trab. estrangeiros)	Lei nº 20/98 Art. 3º ou 5º	Situação na profissão	Tipo de Contrato	Regime de duração trabalho	Sexo	Nº DE BENEFIC... DA SEGURAN... SOCIAL
15 RICARDO ANTONIO DOS REIS CAPINHA	1968/11 2007/04	442.86			369.05	173		000	40.0
90349 RESIDUAL (Inclui o Ignorado)	832405 Motorista de Veículos Pesados - Mercadorias	221 2.CICLO ENSINO BASICO (6.ano ou	000	0	3	2	1	1	11113342
16 RICHARD NUNES MARQUES	1979/06 2005/04	737.00			617.45	173		000	40.0
80 CHEFE DE SERVIÇOS	516990 Outro Pessoal dos Serviços de Protecção e	311 ENSINO SECUNDARIO(12.ANO)	000	0	3	1	1	1	11203770

351 289802326
SECRETARIA/C.M.FARO Fax 351*289802326 21 Dec 2009 17:26 P018/018

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 35)
DATA 10 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

Ex.mo Senhor
Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa do Bocage, 61
1050 – 189 LISBOA

Procº. Nº. 46/08 – AUDIT DA VIII – UAT.1

ALDEMIRA MARIA CABANITA PINHO, notificada no âmbito da **AUDIÇÃO DE RESPONSÁVEIS**, vem apresentar Alegações, nos seguintes termos:

1. A exponente exerceu as funções de vereadora na Câmara Municipal de Faro, no mandato 2001-2005, como vereadora sem pelouro e sem tempo, eleita nas listas do Partido Socialista;

2. O Relatório da Auditoria em análise refere a transferência a favor da Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Faro em 2005 de verbas em eventual violação dos normativos aplicáveis;

3. Sucede que, não obstante a matéria em causa ter sido objecto de deliberação no executivo do qual a exponente fez parte, na verdade, a respondente não é responsável por qualquer deliberação nessa matéria, porquanto a sua qualidade de vereadora sem pelouro, sem tempo, e da

oposição, não lhe permitia um acompanhamento directo e domínio sobre a matéria submetida ao executivo.

4. Nestes termos, a verificar-se a prática de qualquer irregularidade a responsabilidade da mesma não pode ser assacada à respondente, mas a quem de facto detinha o controlo do processo decisório na Câmara Municipal de Faro no mandato 2001-2005.

Sem outro assunto, subscrevo-me.

Com os melhores cumprimentos

Aldemira Maria Cabanita Pinho

DGTC 09 12°09 21018

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1
Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

António José da Rocha Gonçalves Pereira, Vereador na Câmara Municipal de Gondomar, notificado sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º.

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem

de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de

---

[1] . J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

---

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

13º

Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

> *CAPÍTULO XVII*
> *Disposições finais*
>
> *Artigo 156.º*
> *Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*
>
> *Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

14º

Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ...;*
> *c) ...l.*
>
> *Artigo 2.o*
> ***Âmbito***
> *1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*

2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.
3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem****.*

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das ***autarquias locais*** *devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em*
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34º

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

---

[6] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág. 727.*
[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág. 729.*

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste

preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro em apreço, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras*, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider*.

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º da citada Lei.

61º

Esta tutela, que é inspectiva, compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências – cfr. art. 3º e 5º da citada Lei de Tutela Administrativa.

62º

A tutela é inspectiva quando consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da pessoa tutelada.

63º

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. artigo 242º) [8].

64º

No caso vertente ocorreu a prolação de despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 8 de Março de 2007, conforme cópia que se junta, como doc, nº. 2.

65º

---

[8] Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra, 1984, págs. 86 e seguintes

Ora, nos termos do disposto na Lei de Tutela Administrativa, o Ministro das Finanças detém tutela inspectiva sobre as autarquias locais. A qual se desenvolve através da Inspecção-Geral de Finanças (Decreto-Lei nº 79/2007).

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos



alex himmel & associados
sociedade de advogados r. l.
www.alexhimmel-advogados.com

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas

Proc. N.º 46/08-AUDIT
DA VIII – UAT 1

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por áreas. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

DANIELA JORGE PINTO DE LOUREIRO HIMMEL, notificada no processo à margem referenciado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, vem dizer o seguinte:

DA INEXISTÊNCIA DO ALEGADO VÍCIO DE VIOLAÇÃO DE LEI

1- Com o devido respeito, sempre se dirá que o procedimento adoptado pela Câmara Municipal, em cuja decisão a ora notificada participou, não viola quaisquer preceitos legais.

ORA VEJAMOS

2- Vem esse tribunal, em Relato de Auditoria, afirmar que, o Município de Gondomar, juntamente com outros11 municípios auditados, procedeu a transferências financeiras para entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09 o que, alegadamente, viola o disposto no artigo 156º da Lei n.º 53-A/06, de 29/12.

3- Para sustentar a sua tese, diz-se no Relato de Auditoria à margem referenciado que:

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

a) O preceito em causa "determina a cessação de quaisquer financiamentos públicos e sistemas de protecção social, não precedendo à distinção entre Administração Central e Local";

b) Por outro lado, invoca o Relatório uma alegada evolução legislativa na Administração Pública de harmonização de sistemas de protecção social, afirmando que a "aceitação de um sistema paralelo nas autarquias locais, configuraria uma violação ao princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública";

c) Por último, refere-se que a norma em causa da Lei do Orçamento do Estado (artigo 156º) estando inserida nas disposições finais, é estranha ao orçamento, não tem restrições no seu âmbito de aplicação, sendo, por conseguinte, aplicável a toda a Administração Pública, vigorando para além do período orçamental.

4- Ainda, para suportar a sua tese, são invocados dois acórdãos do Tribunal de Contas:

a) O acórdão nº 5/08, de 26.02 da 1ª S/PL, que confirma o acórdão recorrido, sendo entendimento do Tribunal que a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto não teria suporte legal para a contratação de um seguro de saúde a atribuir aos seus trabalhadores;

b) E o acórdão nº 08/09, de 18.02 da 1ª S/PL, que nega o recurso e mantém a recusa de visto num contrato de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores do Município de Cascais.

5- Não podemos concordar minimamente com o que vem alegado no citado relato de auditoria.

ORA VEJAMOS

A- DA DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E LOCAL

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

6- Os municípios gozam de autonomia financeira constitucionalmente consagrada – cfr artigo 238º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

7- Assim, pode ler-se na CRP que: "as autarquias locais têm património e finanças próprios; O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau; as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços, e, as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei".

8- Por outro lado, a lei das autarquias locais (Lei nº 169/99, de 18 de Setembro), que rege as atribuições e competências dos municípios é uma lei especial, que prevê expressamente a competência para a Câmara Municipal deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares – artigo 64º, nº 1, alínea p) da referida Lei nº 169/99, de18 de Setembro.

9- Em Gondomar, existe a "Caixa de Previdência da Câmara Municipal de Gondomar", que é uma instituição legalmente constituída e, desde a sua criação, tem recebido transferências da Câmara Municipal no âmbito das suas competências e das atribuições do Município, acima referidas.

10- A Lei do Orçamento de Estado para o ano 2007 (Lei nº 53-A/06, de 29 de Dezembro) estatuiu no seu artigo 156º, que "cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

11- Tal norma está incluída numa parte geral do diploma em causa e, não faz qualquer referência à norma especial existente na Lei das Autarquias Locais, ao contrário de muitas outras normas da Lei do Orçamento do Estado que altera normas específicas e concretas dos mais diversos diplomas legais.

12- Como é sabido, a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador – artigo 7º, nº 3 do Código Civil.

13- Acontece que a própria Lei do Orçamento de Estado obedece à distinção constitucional existente entre Administração Central e Administração Local.

14- A Lei do Orçamento para o ano de 2007 tem diversos capítulos, referindo-se o capítulo IV expressamente às Finanças Locais, contudo, o artigo 156º sub iudice está incluído nas "Disposições Finais".

15- Ora, se o legislador tivesse a intenção de revogar a norma especial constante da alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei 169/99, podia e devia tê-lo feito, incluindo uma norma expressa no capítulo referente às Finanças Locais.

16- Sempre que o Estado, através de Lei ou de Decreto-Lei, estabelece regras aplicáveis a quaisquer órgãos de administração directa ou indirecta do Estado, e pretende que as mesmas regras tenham, igualmente, aplicação nas autarquias locais, faz aprovar nas instâncias devidas, diplomas legais especiais, o que não aconteceu no presente caso.

17- Pode indicar-se, a título de mero exemplo, o Decreto-Lei nº 93/2004, de 20 de Abril que, com diversas normas especiais, aplica parte da Lei 2/2004 ao pessoal dirigente das câmaras municipais.

B- DA ALEGADA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO SENTIDO PRECONIZADO PELOS AUDITORES

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

18- A alegada evolução legislativa, pretende ser sustentada pelo DL nº 122/2007, de 27/04, diploma legal esse, que logo no seu artigo 1º, prevê a sua aplicabilidade aos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado – isto é, exclui os trabalhadores da administração local (como é reconhecido pelo Tribunal de Contas no acórdão 8/09), sendo o exemplo perfeito de como existem inúmeros diplomas legais que prevêem normas diferenciadoras para diversos tipos de serviços da administração pública.

19- Acresce que o mesmo artigo 1º do DL 122/2007 estabelece que o regime se aplica aos trabalhadores com excepção daqueles que se encontrem abrangidos por outros regime de idêntica natureza, sendo, por conseguinte, o exemplo acabado de como existem diplomas vários a reger as mesmas matérias, inexistindo a alegada harmonização nesta matéria.

20- Aliás, existem muitos outros diplomas que se podem referir a título de exemplo de casos em que a administração pública discrimina os seus funcionários, dependendo do serviço a que pertencem, sem que alguma vez se tenha invocado alguma violação ao princípio da igualdade (Decreto-Lei nº 209/2009, de 3 de Setembro e Decreto Regulamentar nº 18/2009, de 4 de Setembro).

O CITADO ACÓRDÃO 5/08

21- O invocado acórdão 5/08 em nada acrescenta à matéria sub iudice, uma vez que se refere a um organismo que não pertence nem à administração central directa ou indirecta do Estado, nem à administração local e, por conseguinte, o contrato de seguro que a LIPOR pretendia contratar pura e simplesmente não tem lei habilitante.

22- O contrário é o que acontece no presente caso – existe, como vimos, uma lei habilitante – a alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99.

O INVOCADO ACÓRDÃO 8/09

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

23- Para defender a contratação de um seguro de saúde para os trabalhadores, o Município de Cascais vem invocar o citado Decreto-lei nº 122/2007, bem como o Código de Trabalho.

24- Lendo com atenção o acórdão que pretende ser um exemplo de jurisprudência que sustenta a teste da presente auditoria, verifica-se que, afinal, **o acórdão é a demonstração da perfeita legalidade da transferência de verbas por parte do Município de Gondomar.**

25- Assim, esse Tribunal de Contas, no citado acórdão, por um lado, reconhece expressamente que **o mencionado DL 122/2007 não se aplica às autarquias locais;**

26- E, por outro, o que mais importante e o que faz cair pela base toda a argumentação expendida no presente Relato de Auditoria, é que o artigo 156º da Lei 53-A/06, **apenas se aplica aos casos em que não existe um lei especial** que permita financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

27- É que, o Tribunal refere, expressamente, na nota de rodapé nº 15, que esta proibição genérica, cessa perante normas especiais, como seja, por exemplo a contratação de um seguro no ramo de acidentes pessoais para membros dos órgãos autárquicos, nos termos dos Estatutos dos Eleitos Locais (artigo 17º da Lei 29/87, de 30 de Junho).

SEM PRESCINDIR

28- Após a publicação do referido artigo 156º e, quando se suscitaram dúvidas quanto à sua *aplicabilidade às câmaras municipais*, tendo em conta o princípio constitucional e a lei especial existente quanto às atribuições e competências legais do municípios acima mencionadas;

29- A Câmara Municipal de Gondomar, no *dia 15 de Fevereiro de 2007 deliberou*, por unanimidade, suspender as transferências para a Caixa de Previdência e solicitar um parecer à Procuradoria Geral da República – cfr. Doc. 1., que se junta e cujo conteúdo se dá por reproduzido.

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

30- Na sequência das dúvidas levantadas, também, o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local, pediu a intervenção ao Ministério das Finanças e da Administração Pública, nomeadamente ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO), entidade responsável pela elaboração da proposta da Lei de Orçamento de Estado para o ano de 2007 e que acabou por ser aprovada pela Assembleia da Republica.

31- O SEAO veio, imediatamente, confirmar que o espírito da Lei do Orçamento para o ano de 2007, corresponde ao espírito da proposta que o mesmo apresentou à Assembleia da República e que a mesma veio acolher na Lei aprovada.

32- E, segundo afirmação peremptória do SEAO, o artigo 156º "encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento específico dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local;

33- Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

34- Concluindo que, a norma em concreto não deve aplicar-se à realidade autárquica".

35- Tal entendimento foi comunicado oficialmente à Câmara Municipal de Gondomar em 12 de Março de 2007 por Fax do Sindicato do Trabalhadores da Administração Pública e posteriormente, também, por ofício de 19 de Março de 2007, pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local – cfr. doc. 2 (folhas 7 a 11) e doc. 3.

36- Entretanto, depois de a CMG ter suspendido os pagamentos, também todas as forças políticas com assento na Assembleia Municipal de Gondomar, aprovaram uma proposta que se manifestou contra a interpretação errada do artigo 156º da Lei do Orçamento, propondo a imediata suspensão da decisão da Câmara Municipal de Gondomar que tinha suspendido as transferências para a Caixa de Previdência da Câmara Municipal de Gondomar- cfr. doc. 4.

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

37- Recebido o parecer interpretativo por parte do SEAO e, cujo entendimento, veio mais tarde, em Abril de 2007, a ser confirmado pelo Senhor Ministro da Administração Interna . cfr. Doc.5;

38- E reconfirmado, por homologação do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, em 05 de Dezembro de 2007 – cfr. doc.6;

39- A Câmara Municipal de Gondomar, na sua reunião de 15 de Março de 2007 decidiu retomar as transferências para o CCD de Gondomar, baseado num parecer jurídico prestado pela Directora do Departamento Jurídico - cfr. doc.7.

40- Nessa reunião, a deliberação foi tomada por unanimidade (basta ler a acta – cfr. doc. 2), ao contrário do que vem afirmado no relato, tendo participado todos os membros da Câmara, inclusivamente os Senhores Vereadores Manuel Ferreira Martins e António Rocha Rodrigues, embora, agora, o Tribunal, inexplicavelmente, refira que os referidos dois vereadores tenham votado contra a proposta.

41- Por fim, acresce ainda informar que, em reunião de Coordenação Jurídica de todas as CCDR`S, em 19 de Abril de 2007, se conclui que "O artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de *Dezembro não se aplica à administração* local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro";

42- Concluindo a reunião que,"não se descortina no artigo 156º da Lei nº 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da referida alínea p), a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º, não foi expressamente revogada – cfr. Doc.7.

43- Verifica-se, pois, que em consequência de tudo o acima exposto, deve o presente processo ser arquivado, por não padecer o procedimento auditado, de qualquer ilegalidade.

AINDA SEM PRESCINDIR

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

44- Se assim não se entender, o que não se concede e só por mera hipótese se coloca, então não deve ser iniciado qualquer processo de responsabilidade reintegratória ou sancionatória, por inexistência de qualquer culpa da ora notificada.

I- DA INEXISTENCIA DE QUALQUER CULPA

45- A culpa é integrada pela capacidade de culpa e pela consciência da ilicitude.

46- Age com dolo quem representando o facto típico actua com intenção de o realizar, dividindo-se o dolo em três categorias, a saber:

a) O agente quis o facto doloso (dolo directo);

b) Representa a realização de um facto típico como consequência necessário, certa, segura da sua conduta e não lhe repugna a sua verificação – o agente não renuncia ao facto (dolo indirecto);

c) Representa a realização de um facto típico como consequência meramente possível da sua conduta, e, mesmo assim, actua indiferente à sua verificação – o agente conforma-se com o facto, qualquer que seja o seu resultado (dolo eventual);

47- Actua com negligência quem, sendo obrigado e capaz de o fazer, não procede com o cuidado normalmente exigível assumindo uma conduta censurável.

48- Assim, tem um comportamento negligente quem:

a) Representando como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, actua sem se conformar com a sua realização;

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

b) Actua sem sequer representar a possibilidade de realização do facto identificado com qualquer tipo de crime.

49- Ora *analisando a conduta* da notificada no presente processo, verifica-se que a mesma se limitou a, juntamente com todos os demais membros da câmara municipal, aprovar uma proposta apresentada no decurso de uma reunião de câmara, baseada numa interpretação jurídica correcta, por parte do próprio Secretário de Estado responsável pela proposta que veio a ser transformada em Lei da Assembleia da República.

50- Não havendo, certamente, nenhum indício de dolo, haverá apenas que verificar se podemos estar perante um caso de actuação negligente.

51- Ora, dado que a notificada se limitou a aprovar uma proposta devidamente informada pelos serviços jurídicos da Câmara Municipal, não tendo a notificada sequer formação jurídica, deve concluir-se que, procedeu certamente com o cuidado normalmente exigível, não assumindo qualquer conduta censurável.

52- Ou seja, não procedeu com culpa, nem sequer na forma negligente.

53- Ao que acresce que não teve consciência de nenhuma ilicitude da sua actuação.

54- De qualquer modo sempre se dirá que a Lei do Tribunal de Contas, no nº4 do artigo 59º esclarece que apenas estaremos perante pagamentos indevidos para efeito de reposição, se os pagamentos ilegais causaram dano ao erário público, incluindo aqueles a eu corresponda

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade.

AINDA SEM PRESCINDIR

II- DA RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

55- Se ainda assim não se entender, o que igualmente não se concede e por mera hipótese se coloca, deve qualquer eventual falta ser relevada e o processo ser arquivado.

56- Isto é, se ainda assim se entender que houve negligência por parte da notificada, o que não se concede e por mera hipótese se coloca, deve a eventual responsabilidade ser relevada, por estarem reunidas todas as condições previstas no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

57- É que, a existir qualquer falta, o que não se concede, esta apenas poderá ser imputada a título de negligência:

58- Até à presente data não existe qualquer recomendação desse Tribunal para a correcção da eventual irregularidade do procedimento adoptado.

59- A existir alguma censura pela prática em causa, esta aconteceria no presente caso, pela primeira vez.

rua álvares cabral, nº 94, 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

CONCLUSÕES

A- *O artigo 156º da Lei 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não se aplica às autarquias locais;*

B- As autarquias locais gozam de autonomia financeira constitucionalmente consagrada.

C- O procedimento adoptado pela CMG no presente caso tem total cobertura legal através de uma norma especial: alínea p) do nº1 do artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de Outubro, não revogando a lei geral a lei especial a não ser que, expressamente o refira (artigo 7º, nº 3 do Código Civil) o que não acontece no presente caso.

D- Este é o entendimento jurídico do Secretário de Estado da Orçamento, entidade que à data apresentou a proposta de Lei que veio a ser acolhida pela Assembleia da República, do Secretário de Estado da Administração Local, do Ministro da Administração Interna, e da Reunião Jurídica de todas as CCDR`s.

E- Aliás, também, é este o entendimento do próprio Tribunal de Contas no acórdão nº 8/2009.

Termos em que deve o presente processo ser arquivado e não ser instaurado qualquer processo por responsabilidade sancionatória, ou reintegratória, porquanto:

1. **A decisão administrativa em causa, que levou à transferência de verbas para a referida instituição legalmente constituída, não viola quaisquer disposições legais;**

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

2. **Se assim não se entender, o que por mera hipótese se coloca, não houve qualquer culpa por parte da notificada, nem sequer a título de negligência, e;**
3. **Se ainda assim não se entender, deve a alegada responsabilidade pela infracção ser relevada por estarem preenchidos os requisitos legais para o efeito,**

Fazendo-se, dessa forma, inteira

Justiça.

JUNTA: Procuração e 7 documentos.

O Advogado,

rua álvares cabral, nº 94. 4050-040 porto/portugal
telf:(00351)22 339 02 55 fax:(00351)22 339 02 57

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- ☐ Gabinete Jurídico
- ☐ Gabinete do Notariado
- ☐ Serviço de Contencioso Administrativo
- ☐ Serviço de Contra-Ordenações Transgressões

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
ASSUNTO:		2589	2009-12-1

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

JOAQUIM MANUEL MOURA CASTRO NEVES, Vereador da Câmara Municipal de Gondomar, notificado, em 23 de Novembro de 2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO GERAL
14 DEZ. 2009
RECEPÇÃO

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 419
DATA 15/12/09

Min.
Dact.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação *essa seguida pelos órgãos autárquicos*.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão

que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

---

[1] J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

9º
Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º
Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º
A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º
O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

---

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

13º
Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

> *CAPÍTULO XVII*
> *Disposições finais*
>
> *Artigo 156.º*
> *Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*
>
> *Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

14º
Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º
Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º
Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º
Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º
Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º
Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º
Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º
Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º
Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º
Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º
Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º
É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ....;*
> *c) ...l.*
>
> *Artigo 2.o*
> ***Âmbito***
> *1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*
> *2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.*
> *3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:*

a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem****.*

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das ***autarquias locais*** *devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em*
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34º

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

[6] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág. 727.*
[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág. 729.*

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste

preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro em apreço, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras*, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider*.

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º da citada Lei.

61º

Esta tutela, que é inspectiva, compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências – cfr. art. 3º e 5º da citada Lei de Tutela Administrativa.

62º

A tutela é inspectiva quando consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da pessoa tutelada.

63º

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. artigo 242º) [8].

64º

No caso vertente ocorreu a prolação de despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 8 de Março de 2007, conforme cópia que se junta, como doc., nº. 2.

65º

Ora, nos termos do disposto na Lei de Tutela Administrativa, o Ministro das Finanças detém tutela inspectiva sobre as autarquias locais. A qual se desenvolve através da Inspecção-Geral de Finanças (Decreto-Lei nº 79/2007).

[8] Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra, 1984, págs. 86 e seguintes

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

O Vereador,

(Joaquim Manuel Moura Castro Neves)

DGTC 14 12'09 21473

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- ☐ Gabinete Jurídico
- ☐ Gabinete do Notariado
- ☐ Serviço de Contencioso Administrativo
- ☐ Serviço de Contra-Ordenações Transgressões

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		2952	2009-12-1

ASSUNTO:

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

FERNANDO PAULO RIBEIRO DE SOUSA, Vereador da Câmara Municipal de Gondomar, notificado, em 23 de Novembro de 2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 420
DATA 15/12/09
Isabela Ribeiro

Min.
Dact.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º.

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem

de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais *suficientes e que não sejam* excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de

[1] . J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

---

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] *Actualmente, a Lei n.º 2/2007,* de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

13º

Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

> *CAPÍTULO XVII*
> *Disposições finais*
>
> *Artigo 156.º*
> *Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*
>
> *Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

14º

Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ....;*
> *c) ...l.*
>
> *Artigo 2.o*
> ***Âmbito***
> *1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*

2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.
3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem****.*

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das ***autarquias locais*** *devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em*
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da *Constituição*, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34º

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

[6] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 727.*
[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 729.*

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste

preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro em apreço, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras*, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider*.

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os *órgãos autárquicos a título de exclusiva* competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias *locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º* da citada Lei.

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

O Vereador,

(Fernando Paulo Ribeiro de Sousa)

DGTC 14 12'09 21475

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- ☐ Gabinete Jurídico
- ☐ Gabinete do Notariado
- ☐ Serviço de Contencioso Administrativo
- ☐ Serviço de Contra-Ordenações Transgressões

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		25900	2009-12-1

ASSUNTO:

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

MARIA GERMANA DE SOUSA ROCHA, Directora de Departamento, na Câmara Municipal de Gondomar, notificada, em 10 de Dezembro de 2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 421
DATA 15 / 12 / 09

Min.
Dact.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º.

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem

de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de

[1] J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

---

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

13º

Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

> *CAPÍTULO XVII*
> *Disposições finais*
>
> *Artigo 156.º*
> *Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*
>
> *Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

14º

Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do *Orçamento de* Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da *autonomia do poder local.*

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ....;*
> *c) ...l.*
>
> *Artigo 2.o*
> ***Âmbito***
> *1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*

2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.
3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem****.*

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das ***autarquias locais*** *devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em*
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou *legislar para além* dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

[6] J J Gomes *Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 727.*
[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 729.*

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider.*

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º da citada Lei.

61º

Esta tutela, que é inspectiva, compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências – cfr. art. 3º e 5º da citada Lei de Tutela Administrativa.

62º

A tutela é inspectiva quando consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da pessoa tutelada.

63º

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. artigo 242º) [8].

64º

No caso vertente ocorreu a prolação de despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 8 de Março de 2007, conforme cópia que se junta, como doc, nº. 2.

[8] Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra, 1984, págs. 86 e seguintes

65º

Ora, nos termos do disposto na Lei de Tutela Administrativa, o Ministro das Finanças detém tutela inspectiva sobre as autarquias locais. A qual se desenvolve através da Inspecção-Geral de Finanças (Decreto-Lei nº 79/2007).

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

A Interessada,

(Maria Germana de Sousa Rocha)

DGTC 14 12'09 21474

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 422
DATA 15 / 12 / 09

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

TELMO AFONSO DA MOTA VIANA, residente na Rua Novais da Cunha, nº. 579, 4420-223, Gondomar (S.Cosme), notificado, em 25 de Novembro de 2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. *48/2006, de 29 de Agosto*, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às

autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epigrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

---

[1] . J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente,

---

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ....;*

c) ...I.

Artigo 2.o
Âmbito
1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.
2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.
3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo **do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais** os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei **prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem**.

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — **Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado** e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das **autarquias locais** devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da

realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34º

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

---

[6] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 727.*
[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 729.*

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro em apreço, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da*

Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider*.

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

O Interessado,

(Telmo Afonso da Mota Viana)

DGTC 14 12'09 21477

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- ☐ Gabinete Jurídico
- ☐ Gabinete do Notariado
- ☐ Serviço de Contencioso Administrativo
- ☐ Serviço de Contra-Ordenações Transgressões

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data

ASSUNTO:

25901 2009-12-1

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

JOSÉ LUÍS DA SILVA OLIVEIRA, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Gondomar, notificado, em 24 de Novembro de 2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 7423
DATA 15/12/09

Min.
Dact.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem

de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. *Ou seja, o poder local* pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

---

[1] . J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a *Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.*

ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

13º

Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

> *CAPÍTULO XVII*
> *Disposições finais*
>
> *Artigo 156.º*
> *Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*
>
> *Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

14º

Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que *consagra esta autonomia financeira consta da lei* do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*

a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas ***de todo o sector público administrativo****;*
b) ....;
c) ...l.

Artigo 2.o
Âmbito
1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.
2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.
3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem****.*

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro em apreço, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras*, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider.*

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do *relatório de auditoria* viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º da citada Lei.

61º

Esta tutela, que é inspectiva, compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências – cfr. art. 3º e 5º da citada Lei de Tutela Administrativa.

62º

A tutela é inspectiva quando consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da pessoa tutelada.

63º

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. artigo 242º) [8].

64º

No caso vertente ocorreu a prolação de despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 8 de Março de 2007, conforme cópia que se junta, como doc, nº. 2.

65º

Ora, nos termos do disposto na Lei de Tutela Administrativa, o Ministro das Finanças detém tutela inspectiva sobre as autarquias locais. A qual se desenvolve através da Inspecção-Geral de Finanças (Decreto-Lei nº 79/2007).

[8] Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra, 1984, págs. 86 e seguintes

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

O Vice-Presidente,

(José Luís da Silva Oliveira)

DGTC 14 12'09 21510

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- ❑ Gabinete Jurídico
- ❑ Gabinete do Notariado
- ❑ Serviço de Contencioso Administrativo
- ❑ Serviço de Contra-Ordenações Transgressões

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		25909	2009-12-11

ASSUNTO:

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

MARIA CRISTINA OLIVEIRA CASTRO, Adjunta do Presidente da Câmara Municipal de Gondomar, notificada, em 23 de Novembro de 2009, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 424
DATA 15/12/09
Isabel Pinheiro

Min.
Dact.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º.

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem

de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe "Poder Local", desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela utilização de

[1] . J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

instrumentos fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de *receitas* próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

---

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2°. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

13º

Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

> *CAPÍTULO XVII*
> *Disposições finais*
>
> *Artigo 156.º*
> *Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*
>
> *Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.*

14º

Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ....;*
> *c) ...l.*
>
> *Artigo 2.o*
> ***Âmbito***
> *1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*

2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.
3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.
4 — ....
5 — Sem prejuízo ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*

Artigo 3.o
Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem****.*

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das ***autarquias locais*** *devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em*
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34º

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto

[6] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 727.*
[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 729.*

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma em apreço.

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste

preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro *em apreço*, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras*, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider*.

57º

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º

As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º da citada Lei.

61º

Esta tutela, que é inspectiva, compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências – cfr. art. 3º e 5º da citada Lei de Tutela Administrativa.

62º

A tutela é inspectiva quando consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da pessoa tutelada.

63º

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. artigo 242º) [8].

64º

No caso vertente ocorreu a prolação de despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 8 de Março de 2007, conforme cópia que se junta, como doc, nº. 2.

65º

Ora, nos termos do disposto na Lei de Tutela Administrativa, o Ministro das Finanças detém tutela inspectiva sobre as autarquias locais. A qual se desenvolve através da Inspecção-Geral de Finanças (Decreto-Lei nº 79/2007).

[8] Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra, 1984, págs. 86 e seguintes

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

A Adjunta do Presidente,

(Maria Cristina Oliveira Castro)

DGTC 14 12-09 21511

PRAÇA DO MUNICÍPIO • 4420-123 GONDOMAR • TELEF. 22 466 05 00 • FAX: 22 466 05 66 • E-mail: c.m.gondomar@mail.telepac.pt • www.cm-gondomar.pt

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

- ☐ Gabinete Jurídico
- ☐ Gabinete do Notariado
- ☐ Serviço de Contencioso Administrativo
- ☐ Serviço de Contra-Ordenações Transgressões

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1050-189 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
		2593	2009-12-11

ASSUNTO:

Proc. nº. 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios Financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007

VALENTIM DOS SANTOS DE LOUREIRO, Presidente da Câmara Municipal de Gondomar, notificado, em 19 de Novembro e 24 de Novembro de 2009, respectivamente, sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria, no âmbito do processo supra mencionado, vem **por si e em representação da Câmara Municipal de Gondomar**, exercer o seu direito ao contraditório, de acordo com o disposto no art. 13º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto, com os seguintes,

FUNDAMENTOS

1º

O relatório da auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da alínea p) do artigo 64° da Lei nº. 169/99, de 18.09 (concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, constituem financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde, violando o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007, determinando eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 425
DATA 15/12/09

Min.
Dact.

2º

Ora, o artigo 156° da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não se aplica às autarquias locais. Com efeito, compete, exclusivamente, às mesmas deliberar sobre a atribuição dos referidos subsídios, ao abrigo da alínea p), do nº 1, do artigo 64° da Lei nº 169/99, de 18.09.

3º

O entendimento formulado no relato de auditoria não é o correcto e viola a lei.

4º

Isto, por quatro razões:

- Em primeiro lugar, porque viola o princípio da autonomia do poder local.

- Em segundo lugar, porque viola o artº 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art. 112º nº 2 e 3 da CRP).

- Em terceiro lugar, porque viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP.

- Em quarto lugar, porque viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º, nº 1, da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

I – Violação do princípio da autonomia local

5º

Com a **Constituição de 1976** foram reconhecidas e asseguradas competências às autarquias. A parte, do título VII da Constituição designa-se «Poder Local», expressão que segundo Freitas do Amaral não é sinónima de administração local autárquica nem de autarquia «Local», porque «pode haver autarquias locais e não haver poder local», como o caso português.

6º

O princípio da autonomia do poder local está consignado no artigo 6º da Constituição da República, que, no Título VIII da sua Parte III, respeitante à organização do poder político, e sob a epígrafe *"Poder Local"*, desenvolve as coordenadas em que aquele se materializa.

7º

Segundo o texto constitucional, o poder local autárquico integra-se no campo mais vasto da administração pública, tendo como objecto material a «prossecução de interesses próprios das populações respectivas» (nº 2, do artº 237º, da CRP), as autarquias locais são um elemento inerente à organização democrática do Estado porque, como referem, em primeiro lugar, as autarquias locais são formas de administração autónoma e não de administração indirecta do Estado, «que prosseguem interesses próprios dos respectivos cidadãos e não interesses do Estado. Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local»[1].

8º

Só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central[2].

9º

Apesar da condicionante de não poderem gerar receitas, pela *utilização de instrumentos* fiscais (a não ser através de taxas), as autarquias detêm autonomia local, no plano financeiro, [3]

A «autonomia financeira das autarquias locais (finanças próprias) compreende, designadamente, o direito de: (1) elaboração, aprovação e alteração dos orçamentos e dos

[1] . J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada,* 2º. Volume, p. 381

[2] Freitas do Amaral, ob. *cit.*, p. 422

[3] Isabel Cabaço Antunes, A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, SEALOP-MPAT, 1987.

planos de actividade; (2) elaboração e aprovação de balanços e contas; (3) arrecadação e disposição de receitas próprias;(4) efectivação de despesas sem necessidade de autorização de terceiros; (5) gestão patrimonial própria»[4].

10º

Estes princípios constitucionais acabaram por ficar consagrados na designada Lei das Finanças Locais[5] que reafirma o princípio da autonomia financeira das autarquias locais.

11º

A lei em vigor à data da publicação da Lei nº 53-A/2006 era a Lei nº Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, a qual consagrava no art. 2º o princípio da autonomia financeira dos municípios, com incidência na elaboração, aprovação e modificação das opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, arrecadação e disposição de receitas que por lei lhes forem destinadas e na decisão sobre as despesas legalmente autorizadas.

12º

O artº 64º nº 1. alínea p) da Lei nº 169/99, estipula que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

13º

Por seu turno, a Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro (que aprovou o Orçamento de estado para 2007), no seu artº 156º (inserido nas disposições finais), estipula o seguinte:

CAPÍTULO XVII
Disposições finais

Artigo 156.º
Sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde

[4] J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 2ª. Volume, p. 381, Coimbra Editora, 2'. Ed., 1985, pág. 388

[5] Actualmente, a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, publicada 15 dias após a publicação da citada Lei do orçamento de 2007 e que revogou a Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto.

Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

14º

Para os órgãos autárquicos em apreço e visados pelo relato de auditoria, é a seguinte a solução interpretativa destas normas:

O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares, a qual se mantém actual, conforme oficio/circular nº 4404, de 2 de Dezembro de 2009, enviado pela DGAL, cuja cópia se junta como doc. nº 1.

II – Violação do artigo 7º, nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (artº 112º, nºs 2 e 3 da CRP)

15º

Em abono deste entendimento, constata-se que **a Lei nº 169/99 é uma lei especial relativamente à Lei do Orçamento de Estado para 2007.**

16º

Enquanto que a primeira respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a segunda restringe o seu âmbito ao Orçamento do Estado para o ano de 2007.

17º

Destarte, a Lei do Orçamento de Estado não pode derrogar as normas específicas e especiais que se referem às competências e atribuições dos órgãos das autarquias locais.

18º

Assim, nos termos do disposto no art. 7º nº 3 Código Civil, a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga nem pode derrogar a citada Lei nº 169/99.

19º

Além disso, a Lei n.º 53-A/2006, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, não pode derrogar a lei do enquadramento orçamental, como se demonstrará.

20º

Em primeiro lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 tem que observar as regras da lei de enquadramento orçamental.

21º

Em segundo lugar, porque essa Lei nº 53-A/2006 não pode violar regras específicas da autonomia financeira e orçamental das autarquias locais, que emanam da autonomia do poder local.

III – Violação de diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os artigos 237º, nº 2 e 238º, nº 1 da CRP - O instrumento jurídico normativo que consagra esta autonomia financeira consta da lei do enquadramento orçamental.

22º

Em termos orçamentais os orçamentos das autarquias locais têm fundamento na Lei de enquadramento orçamental.

23º

Esta lei do enquadramento orçamental é uma lei-quadro ou de enquadramento.

24º

Esta lei, actualmente, é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), que contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – arts 105º a 107º da CRP.

25º

É o seguinte o teor de algumas das normas que respeitam ao tema em apreço e que é analisado na presente resposta ao relatório de auditoria:

> *TÍTULO I*
> ***Objecto, âmbito e valor da lei***
>
> *Artigo 1.o*
> ***Objecto***
> *A presente lei estabelece:*
> *a) As disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas* ***de todo o sector público administrativo****;*
> *b) ....;*
> *c) ...l.*
>
> *Artigo 2.o*
> ***Âmbito***
> *1 — A presente lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social, bem como às correspondentes contas.*
> *2 — Os serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira são designados, para efeitos da presente lei, por serviços integrados.*
> *3 — São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:*
> *a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;*
> *b) Tenham autonomia administrativa e financeira;*
> *c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.*
> *4 — ....*
> *5 — Sem prejuízo* ***do princípio da independência orçamental estabelecido no n.o 2 do artigo 5.o, são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais*** *os princípios e regras contidos no título II da presente lei, bem como, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 17.o, devendo as respectivas leis de enquadramento conter as normas adequadas para o efeito.*
>
> *Artigo 3.o*

Valor reforçado
O disposto na presente lei ***prevalece, nos termos do nº 3 do artigo 112.o da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.***

TÍTULO II
Princípios e regras orçamentais

Artigo 5.o
Unidade e universalidade
1 — O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
2 — ***Os Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado*** *e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.*
3 — O Orçamento do Estado e os Orçamentos das Regiões Autónomas e das ***autarquias locais*** *devem apresentar, nos termos do artigo 32º, o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em*
que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição do Estado.

26º

Do teor desta lei, decorrem diversas consequências,

27º

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

28º

O teor dessa lei tem **valor reforçado** (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 da CRP.

29º

As normas dessa lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

30º

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

31º

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

32º

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de Estado.

33º

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de Estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

34º

A Lei do Orçamento do Estado de 2007 era susceptível de derrogar o teor da autonomia local, expresso no artº 64º nº 1 p) da Lei 169/99. O que significaria que a lei do orçamento de 2007 era aplicável directamente às autarquias locais.

35º

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, este tipo de lei de carácter reforçado apresenta um conteúdo normativo que deve ser por estes outros actos legislativos[6].

36º

Esta Lei de enquadramento pretende não só estabelecer apenas as bases e remeter o seu desenvolvimento para ulteriores actos legislativos, mas também, fixar mais ou menos pormenorizadamente um regime jurídico estruturante que deverá ser respeitado por actos legislativos concretizadores desse regime.

[6] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 727.*

37º

Assim, a lei de enquadramento do orçamento estabelece as regras e princípios (não as bases!) vinculativos de elaboração, organização, votação e execução da lei anual do orçamento (art. 106.º/1). Estas leis estabelecem um regime jurídico global de regras e princípios para grandes espaços jurídico-materiais carecidos de ulteriores concretizações, mas sem que essas concretizações se identifiquem com o esquema de actos legislativos de desenvolvimento.[7]

38º

A actual lei de enquadramento orçamental do Orçamento de Estado é a Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto) (Lei da Estabilidade Orçamental), Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

39º

Deste modo, verifica-se que a lei do Orçamento de Estado de 2007 não pode derrogar a Lei do enquadramento orçamental.

40º

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

41º

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

42º

Com efeito, a figura dos ***«cavaliers budgétaires»*** não se reconduz à norma *em apreço*.

[7] J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª edª, pág, 729.*

43º

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

44º

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico-administrativo diverso.

45º

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

46º

Não dizendo directamente respeito a receitas ou a despesas, tais normas não participam claramente da natureza específica da lei do orçamento, pelo que é neste preciso aspecto que se pode questionar a justeza da sua inserção na mesma –cfr. Ac. do Tribunal Constitucional 141/2002.

47º

O relato de auditoria faz o enfoque na possibilidade legal de tais normas poderem dispor para além do ano financeiro em apreço, sem com isso, violarem o *princípio da anualidade orçamental*, decorrente do artigo 108º da Lei Fundamental; é que, obedecendo o orçamento a este princípio, e sendo as normas dele constantes de carácter financeiro, relativas a um período anual específico e determinado, enquadrado nas opções e objectivos económico-financeiros acolhidos para tal período, estes *cavaliers budgetaires* teriam, se não sempre, quase sempre, um carácter plurianual ou mesmo de duração indeterminada, reportando-se pois, a períodos distintos do abrangido pelo orçamento em causa, para além da sua falta de incidência financeira – cfr. Acórdão nº 461/87 (*Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 10º vol., págs 181 e segs.)

48º

Na doutrina, a possibilidade legal de existência de tais normas é defendida por A. Lobo Xavier («*Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas*», na **Revista de Direito e Economia**, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.) e Teixeira Ribeiro (**Os Poderes Orçamentais da Assembleia da República**, Coimbra, 1987, separata do *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XXX), admitindo a inserção de tais normas no orçamento.

49º

A inconstitucionalidade de tais normas é defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira (**Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª ed., vol. 1º, p. 472), Carlos Blanco de Morais (**Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento**, em *Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa. Evolução constitucional e perspectivas futuras*, AAFDL, 2001).

50º

O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das normas cujo objecto é alheio à matéria orçamental - Acórdão nº 461/87, o Acórdão nº 358/92, in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 23º vol., págs. 109 e segs.).

51º

As normas em questão são material e funcionalmente, independentes da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado, não possuindo a tal directa natureza ou incidência financeira *strictu sensu*, não contendo directa conexão com as previsões orçamentais.

52º

Mas não é o caso vertente do art. 156º da Lei nº 53-A/2006.

53º

Esta norma é directamente financeira.

54º

Dizer-se que cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, não pode

deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

55º
Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

56º
Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa. Daí, que esta norma não seja um *cavalier budgétair* ou *rider*.

57º
Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

58º
Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

IV – O entendimento do relatório de auditoria viola o princípio da tutela administrativa, artº 242º nº 1 da CRP.

59º
As autarquias locais estão submetidas ao regime jurídico de tutela administrativa, com assento constitucional no art. 242º da CRP e cujo regime jurídico consta da Lei da Tutela Administrativa aprovada pela Lei 27/96, de 1 Agosto.

60º

Essa tutela consiste na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços das autarquias locais e entidades equiparadas – cfr. art 2º da citada Lei.

61º

Esta tutela, que é inspectiva, compete ao Governo, sendo assegurada, de forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respectivas competências – cfr. art. 3º e 5º da citada Lei de Tutela Administrativa.

62º

A tutela é inspectiva quando consiste no poder de fiscalizar os órgãos e os serviços da pessoa tutelada.

63º

Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, as autarquias locais são formas de administração autónoma territorial, de descentralização territorial do Estado, dotadas de órgãos próprios, de atribuições específicas correspondentes a interesses próprios, e não meras formas de administração indirecta ou mediata do Estado. O que não exclui, em certos termos, a tutela estadual (cfr. artigo 242º) [8].

64º

No caso vertente ocorreu a prolação de despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, datado de 8 de Março de 2007, conforme cópia que se junta, como doc, nº. 2.

65º

Ora, nos termos do disposto na Lei de Tutela Administrativa, o Ministro das Finanças detém tutela inspectiva sobre as autarquias locais. A qual se desenvolve através da Inspecção-Geral de Finanças (Decreto-Lei nº 79/2007).

[8] Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º volume, Coimbra, 1984, págs. 86 e seguintes

66º

O Secretário de Estado do Orçamento, através desse despacho, o qual, inclusivamente, foi publicitado aos municípios através do Gabinete do secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, reconheceu a inaplicabilidade do citado art. 156º à Administração Local.

67º

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

68º

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

69º

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium*.

70º

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

71º

Acresce por último que, contrariamente ao referido no relatório, a deliberação que aprovou os valores transferidos foi tomada por unanimidade e não por maioria, conforme cópia que se junta, como doc. nº 3.

CÂMARA MUNICIPAL DE GONDOMAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Nestes termos,

Devem dar-se por não verificadas as ilegalidades apontadas, no Relatório, com o consequente acolhimento da argumentação expendida, quer de facto, quer de direito, na presente resposta.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente,

(Valentim dos Santos de Loureiro)

DGTC 14 12'09 21512

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

Concordo.
Emanuel Santos
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
27/4/09

NOTA

ASSUNTO: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas às Transferências - Apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente

1. Pelo Ofício.º 17607 de 19 de Novembro de 2009 – Proc. nº 46/08-AUDIT-DA VIII do Gabinete do Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas foi solicitado que Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento se pronuncie sobre a matéria constante do ponto 3.4 do Relato identificado em epígrafe.

2. A solicitação é feita por constar do Relato de Auditoria uma resposta dada a duas cartas enviadas pelos Sindicatos dos Trabalhadores da Administração Pública (SINTAP) e da Administração Local (STAL), acerca da aplicação às autarquias locais do artigo 156º da Lei nº 53-A/06, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007).

3. Ambos os sindicatos exprimiram nessas cartas as suas preocupações sobre os efeitos negativos da norma em causa para milhares de trabalhadores da Administração Local.

4. A aplicação do artigo 156º supra referido às autarquias locais tem suscitado dúvidas, as quais resultam, quer do facto de que a norma foi introduzida na Lei do OE para atingir determinadas entidades particulares especificamente apoiadas pela Administração Central (cfr. os trabalhos preparatórios da lei), quer da necessidade de respeitar as competências próprias dos municípios e a autonomia local.

5. Perante as preocupações manifestadas pelos sindicatos, foi-lhes dada resposta, no sentido de que, perante as dúvidas suscitadas, se mostra conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa dos apoios financeiros dos municípios, onde fique garantido o respeito, não apenas pelo princípio da autonomia local, mas também pelos princípios da igualdade e outros constitucional e legalmente exigíveis.

6. Essa resposta foi transmitida aos sindicatos nos termos do despacho de Sua Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 8 de Março de 2007.

Conclusão:

Nestes termos, proponho que S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento concorde com o teor desta nota de forma a responder ao ofício referido no n.º 1.

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 Lisboa Tel.: 218816800 - Fax: 218817318 E-Mail: gseo@mf.gov.pt

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

À consideração superior.

Lisboa, 2 de Dezembro de 2009

O Assessor

Daniel Rodrigues

(Daniel Rodrigues)

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 Lisboa Tel.: 218816800 - Fax: 218817318 E-Mail: gseo@mf.gov.pt

À equipa de auditoria
- UAT. 1 -
Em 04/12/2009
O Aud - Chefe

Loures
Câmara Municipal
PRESIDÊNCIA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 255
DATA 04 / 12 / 09
Florbela Ribeiro

Exmo. Sr. Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/Ref.ª: Proc.n. º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1
Registo 17505, 2009/11/18

N/ Ref.ª: S/ 51374/2009, 2009/12/02

Assunto: Auditoria horizontal às transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Em conformidade com o teor do V/ ofício acima mencionado, referente ao assunto em epígrafe, e tomando em consideração a fase de desenvolvimento da auditoria em apreço, designadamente de pronuncia no que se refere ao exercício do contraditório, importa declarar que, analisada a matéria constante do ponto 3.5. Apoio a Entidades sem Personalidade Jurídica, do Relato de Auditora respectivo, a Câmara Municipal de Loures reproduz aqui, para todos os efeitos legais, a argumentação expendida em termos jurídicos, oportunamente remetida a V.Exas., e que se anexa, donde se conclui pela inexistência de qualquer irregularidade praticada no apoio financeiro concedido.

Não obstante, importa aduzir que, foi auscultado o Centro de Cultura e Desporto do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Loures sobre as questões que se prendem com a formalização da escritura, tendo-nos sido transmitido de que esta situação se encontra em desenvolvimento processual conducente à celebração de escritura pública.

Mais nos foi comunicado que, assim que este processo se achar concluído, será enviado conhecimento respectivo à Câmara Municipal.

Praça da Liberdade 2674-501 LOURES
e-mail geral@cm-loures.pt **Tel.** 219 829 800 **Fax** 219 820 084

DGTC 03 12'09 20809

Loures
Câmara Municipal
PRESIDÊNCIA

Do consequente desenvolvimento será informado o Tribunal de Contas pela Câmara Municipal de Loures.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara

Carlos Teixeira

Em anexo: *Fotocópia de:*

- *Anexo – Requisição Única" – Esclarecimentos Ponto 1. – Parecer Juridico/Sr. Dr. António Quelhas da Costa (Reg. E/17940/2009-02-10);*
- *Estatutos do Centro de Alegria no Trabalho do Pessoal da Câmara Municipal de Loures;*
- *Parecer Juridico/Sr. Dr. Pedro Cabeça.*

Praça da Liberdade 2674-501 LOURES
e-mail geral@cm-loures.pt **Tel.** 219 829 800 **Fax** 219 820 084

S. R

CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO

Código Postal 6000 - Telef. 330330 - Fax 330324
CONTRIBUINTE Nº 501143530

À equipa de auditoria
- UAT. I -
Bm 04/12/2009
O Aud.- Chefe

Exmº Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1050 - 189 LISBOA

011758 '09 NOV-26

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	DATA
		Nº NOT	26-Nov-09
		Pº	

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências - Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 - Audição de responsáveis.

Na sequência do ofício de V. Exª nº 17513, datado de 19 de Novembro, venho por este meio informar que, tendo em conta as matérias constantes do Relato da Auditoria referenciado em epígrafe, não se justifica qualquer comentário ou justificação, uma vez que este Município não se encontra arrolado como autor de violações de disposições legais identificadas nos anexos do referido Relatório.

Não obstante, tomaremos em linha de conta as conclusões da referida Auditoria no sentido de, no futuro, se poder melhorar a área das Transferências/Apoios Financeiros Concedidos pelo Município.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara,

Joaquim Morão

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 287
DATA 04/12/09
Florbela Pinheiro

DGTC 03 12'09 20749

AC/AD

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 5409
DATA 14/12/09
Florbela Pinheiro

Exmº Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-501 Lisboa

Vossa Referência: Proc. nº 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1
Of. Nº 18201

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis.

Na sequência da citação concretizada por via do expediente referenciado em epígrafe e no exercício do respectivo contraditório, somos a expender alguns considerandos demonstrativos da convicção que perpassou a nossa vontade aquando da participação nas deliberações em apreço, bem como no plano das opções concretamente adoptadas, a qual sempre partiu do pressuposto da escorreição e adequação de procedimentos e soluções.

Num plano marcadamente preliminar, urge ter em devida linha de conta que no relato de auditoria a que se responde é unicamente apontada ao Município de Sintra a alegada violação do disposto no artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das transferências feitas para o Centro de Cultura e Desporto Sintrense (CCDS), na certeza de que a Autarquia, no domínio da atribuição de apoios, sempre tem pautado a sua conduta pelo escrupuloso cumprimento das regras procedimentais aplicáveis, sem olvidar o devido enquadramento material.

Assim, e abordando desde já o apontado incumprimento do artigo 156° da Lei n° 53-A/2006, não podemos deixar de ter em devida linha de conta o teor do disposto nas alíneas o) e p) do n° 1 do artigo 64° da lei n° 169/99, de 18 de Setembro (actual redacção), onde se consagra como competência das câmaras municipais a deliberação sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas (alínea o).

Por seu turno, na alínea p) do mesmo preceito legal estatui-se igualmente que compete à câmara municipal deliberar *"...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares."*.

Salvo o devido respeito (e ele é muito!), importa manifestar a nossa não concordância com a tese defendida no douto relato de auditoria, por uma razão que se perfila como marcadamente bifronte, a qual passaremos a enunciar de seguida.

Em boa verdade, o relato nada refere a propósito da temática especificamente prevista na alínea o) do n° 1 do artigo 64° da Lei n° 169/99, porquanto (in casu) o CCDS desempenha uma relevantíssima actividade no domínio da cultura, recreação e desporto, não se nos afigurando curial (nem sequer no relato isso é feito) alargar a uma tal realidade material a proibição alegadamente decorrente do artigo 156° da Lei n° 53-A/2006, a qual, atente-se, apenas se reporta aos *"financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"*.

Destarte, e mesmo que vingasse a tese agora defendida no relato, a verdade é que a mesma jamais poderia ser aplicada aos apoios concedidos ao CCDS no âmbito da realidade material abrangida pela alínea o) do n° 1 do artigo 64° da Lei n° 169/99 (LAL), distinção que não temos a certeza que tenha sido efectivamente concretizada

pelos Exm°s Senhores Auditores, porquanto do teor do relato não resulta que o valor das transferências nele especificadas como a favor do CCDS se reporte unicamente à componente material da alínea p) do citado preceito da LAL; o que vale por dizer que parte de tal montante nem sequer estará sob a incidência da norma alegadamente violada (o artigo 156° da Lei n° 53-A/2006).

De igual modo e também no que concerne à questão especificamente mencionada no relato relativamente ao Município de Sintra, importa chamara à colação uma consideração que apesar de assumir uma feição prévia não pode deixar de ser devidamente ponderada: estamos a abordar uma temática há muito tida como pacífica no plano dogmático-jurídico (pelo menos desde a entrada em vigor da lei n° 169/99), assim como no domínio político, porquanto as respectivas deliberações sempre têm reunido a unanimidade de todas as forças políticas com representação nos órgãos municipais.

Tudo a vincar a adequação e necessidade sempre subjacentes às transferências em causa.

Para além do que já ficou enunciado (maxime o relevantíssimo papel desempenhado pelo CCDS, na base, aliás, das sucessivas e consensuais deliberações apontadas no relato), urge ter presente o teor integral e literal da já parcialmente transcrita alínea p) do n° 1 do artigo 64° da lei n° 169/99.

Assim, atente-se que tal preceito faz uma clara distinção entre *"instituições... criadas ou participadas pelo município..."* e instituições *"...criadas pelos seus funcionários"*, umas e outras *"visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares"*.

Posto isto, e mesmo adoptando a tese literal defendida pelos Exm°s Senhores Auditores em sede da interpretação do citado artigo 156° da LOE para 2007, a verdade é que tal

comando legal apenas poderá (e já no limite) ser tido como abrangendo a realidade material das entidades criadas pelos municípios, porquanto ali se utiliza a alocução *"sistemas particulares"*, não podendo o CCDS ser tido como um *"sistema"*, na certeza de que a expressão *"particular"*, não deve (não pode) aqui ser tida como sinónimo de privado, porque senão o legislador tê-lo-ia dito; ao não o dizer, apenas quis envolver a significação de *"sistema especial"* , face ao sistema genericamente aplicável.

Uma vez aqui aportados, e sem conceder, urge ainda chamar à colação que o relato a que se responde desconsiderou por completo o teor da posição oficialmente transmitida pelo Gabinete do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (cfr ofício mencionado no relato e que agora damos como integralmente reproduzido), onde é expressamente mencionado que o citado artigo 156º da LOE não deve ser tido como envolvendo quaisquer restrições às transferências agora em causa, sob pena de uma inadmissível (porque inconstitucional) limitação do exercício das competências municipais.

Inconstitucional também será a virtual situação decorrente da interpretação literal que agora se pretende assacar ao citado artigo 156º, quando é certo que o legislador já se aprestou a estatuir recentemente sobre os sistemas actualmente aplicáveis aos trabalhadores da Administração Central, os quais, por uma tal via, continuam a gozar de sistemas adicionais no domínio da saúde e protecção social. Quando aos trabalhadores das autarquias nem sequer se reconheceria a possibilidade de beneficiar do regime há muito introduzido na ordem jurídica nacional, em clara violação de princípios com óbvio assento constitucional, maxime o da igualdade.

Neste ponto, torna-se ainda mister referir que o Município, à cautela e com a publicação da Lei nº 53-A/2006, sobrestou na concretização de quaisquer transferências para o CCDS até ao concreto apuramento de toda a situação.

Em boa verdade, as transferências em apreço só voltaram a ser deliberadas após a tomada de conhecimento do despacho transmitido a coberto do aludido ofício do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, atenta a meridiana clareza do mesmo e (principalmente) perante o peso interpretativo de que este se reveste, maxime se tivermos presente a qualificação do respectivo Departamento Governamental, responsável pelo devir legiferante (proposta de lei) habitualmente conducente à aprovação da Lei de Orçamento de Estado por banda da Assembleia da República.

Acresce que idêntica posição foi ainda expressamente assumida em sede de reunião de coordenação de CCDR`s (conforme cópia que agora se junta como documento 1), assim como por via de ofício expedido pelo Gabinete do Ministro de Estado e da Administração Interna (conforme cópia que agora se junta como documento 2).

Tudo porque se tornou legítimo concluir que o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não se aplica à realidade autárquica, um vez que o mesmo não assume uma qualquer intenção revogatória da alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99/99, preceito que, assumindo natureza marcadamente especial face ao referido comando da Lei do OE para 2007, não foi objecto de qualquer revogação expressa, continuando a valer (integral e absolutamente) na ordem jurídica nacional, a qual continua a reconhecer aos órgãos executivos municipais a competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos.

Só assim se compreendendo a actual existência de diversas situações marcadamente complementares no domínio da assistência, recentemente consagradas (reiteradas) para a Administração Central e corpos especiais; o que, em última análise, poderia vir a ser tida como veiculadora de uma virtual desigualdade entre trabalhadores da Administração Central e da Administração Local Autárquica.

Eis o enquadramento da nossa conduta, alias, igual e unanimemente assumida pela Câmara Municipal de Sintra, o qual sempre esteve subjacente a todas as deliberações e decisões, nunca tendo o signatário sido movido por qualquer intenção de violação de comando normativo contrário, nem tão pouco protagonizado uma eventual situação de negligência, quanto mais não seja (e sem conceder, face à argumentação acima expendida), em virtude das posições publicamente assumidas pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e pelo Ministro de Estado e da Administração Interna, posições essas que estiveram na origem do reinicio das transferências em causa, razões pelas quais, e relativamente ao ora signatário, deverá ser arquivado o presente relato.

Sintra, 10 de Dezembro de 2009

(Fernando Roboredo Seara)

DGTC 11 12-09 21418

MUNICÍPIO DE SETÚBAL
CÂMARA MUNICIPAL

DAF

Telf.: 265 541 500 ext. 2401
Fax : 265 541 620
Email: daf@mun-setubal.pt

Exma. Senhora
Ana Maria de Sousa Bento
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

V/ Ref.ª:	V/ Comunic. de:	N/ Ref.ª:	Data:
		Of.º 01389/DAF/2009 Prº 2.0.0.0	

Assunto: **AUDITORIA HORIZONTAL ÁS TRANSFERÊNCIAS-APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS POR ÁREA ENTIDADE. EXERCÍCIOS DE 2005 A 2007- AUDIÇÃO DE RESPONSÁVEIS**

Tendo sido realizada pelo Tribunal de Contas uma auditoria em 2009 à atribuição de apoios financeiros para Municípios a instituições sem fins lucrativos e famílias vem o mesmo efectivar a audiência prévia dos responsáveis pela prática de infracções financeiras.

Porém, no caso do Município de Setúbal não foi detectada qualquer ilegalidade que possa ser objecto de responsabilidade financeira, pelo que o Município não exercerá o direito de defesa previsto no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei do Tribunal de Contas).

Com os meus cumprimentos

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 441
DATA 17/12/09

A Presidente da Câmara

Maria das Dores Meira

SA/

Paços do Concelho, Pr. do Bocage
Apartado 80 2901-866 SETÚBAL
Telf.: 265 541 500 • Fax: 265 541 621
E-mail: cmsetubal@mun-setubal.pt

Mod. CMS 03-TR

DGTC 15 12°09 21648

SETÚBAL

Direcção-Geral do Tribunal de Contas – À atenção da Exmª Srª Auditora Coordenadora Drª Ana Maria de Sousa Bento

Av. Barbosa du Bocage, nº 61,
1050-189 Lisboa

Assunto: *"Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 –* ***Audição de Responsáveis."*** – Proc. nº 46/08-AUDIT, DA VIII – UAT1: vosso ofício nº 17492 de 18/11/2009

Notificado para se pronunciar até 04/12/2009 sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria aludido em título e para juntar os documentos que considere pertinentes, vem o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro em exercício esclarecer o seguinte, por referência ao ponto 3.8. do citado Relato de Auditoria que sob a epígrafe *"Assunção de Dívidas de Terceiros e Concessão de Garantias,* expõe em síntese que:

1. Não obstante a impossibilidade legal de assunção de dívidas de terceiros e da concessão de garantias, a Câmara Municipal de Aveiro, em reunião de 13/09/2001 aprovou, por unanimidade, a celebração de um Protocolo entre o Município e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes (CVSP), no montante de €280.268,21, destinado à compra de uma grua.
2. Que tendo por base o contrato de mútuo celebrado entre o BES e a CVSP, o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro, por ofício datado de 19/11/2001, subscreveu e remeteu carta de conforto àquela instituição bancária, declarando assumir o compromisso de suprir os encargos decorrentes da dívida subjacente a esse contrato de mútuo, não só até ao valor protocolado com a autarquia, mas também do remanescente de serviço de dívida em caso de incumprimento por parte dos bombeiros Novos (CVSP),
3. Que essa carta de conforto viola a lei. Que a assunção, por parte da CMA, do pagamento do remanescente de €131.115,08, mediante Aditamento ao Protocolo, aprovado em reunião do executivo de 23/05/2005 em cuja minuta é expressamente referida aquela carta de conforto, resultou na realização duma despesa ilegal no montante global de €411.383,29, em virtude de carecer de lei permissiva;
4. Que tais factos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, sendo certo que a primeira já se encontra prescrita em virtude de se encontrarem reunidos os pressupostos constantes dos nºs 1 e 3 do artº 70º da Lei nº 68/99, de 26/08.

Estando aqui em causa 3 deliberações do órgão "Câmara Municipal de Aveiro" e uma Carta de Conforto emitida pelo então Presidente da Câmara de 19/11/2001, cumpre-nos elucidar quanto às deliberações da CMA que:

a) – a primeira, de 13/09/2001,limitou-se a aprovar uma minuta dum Protocolo de Cooperação com uma instituição de utilidade pública, os Bombeiros Novos de Aveiro, destinada a ajudar na aquisição duma grua de 3 eixos, equipamento este necessário para acudir a situações de emergência e sinistro no município de Aveiro, **com pleno enquadramento**

legal no disposto no artº 25º da Lei nº 159/99 de 14/09, alínea b) do nº 4 do artº 64º e artº 67º da Lei nº 169/99 de 18/09 (alterada pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01), que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias;

b) – a segunda, ocorrida na reunião de 08/11/2001, limitou-se tão só a rectificar o valor da comparticipação estabelecida na minuta daquele Protocolo;

c) – a terceira deliberação, datada de 23/05/2005, aprovou um Aditamento àquele Protocolo, mediante o qual e com base nos mesmos normativos, o órgão executivo aprovou uma comparticipação adicional de 131.115,08€ + juros, para fazer face aos encargos bancários dos Bombeiros Novos advindos da aquisição do referido equipamento.

Conclui-se portanto que o órgão "Câmara Municipal de Aveiro", ao aprovar a comparticipação financeira e seu adicional, agiu dentro das competências próprias que legalmente lhe estão atribuídas, designadamente pela citada Lei nº 169/99, alterada pela Lei nº 5-A/2002, devidamente titulada pelos instrumentos legais adequados – protocolo e seu aditamento – , não existindo aqui, salvo o devido respeito, a assunção duma dívida de terceiro e/ou a concessão de qualquer garantia.

E sobre a Carta de Conforto de 19/11/2001, emitida pelo então Presidente da Câmara, que não fazia parte do dossier levado à prévia reunião de câmara aquando da aprovação da minuta do Protocolo? De acordo com alguma doutrina as cartas de conforto são declarações unilaterais de compromisso, não previstas na lei, que, dependendo do grau de compromisso ou esforço assumido podem, nos casos de serem *fortes*, consubstanciar uma espécie de fiança *dissimulada* ou *encapotada*. Todavía, esta problemática embora discutida por alguns autores, não foi espelhada de forma clara e inequívoca na lei vigente à data dos factos, pelo que persistia dúvida suficiente para que os autarcas, confrontados com solicitações de instituições nesse sentido, assumissem pessoalmente a emissão de cartas desta natureza quando estavam em causa relevantes razões de interesse público. No caso em concreto estava em causa o possibilitar que o Banco concretizasse o empréstimo (Mútuo) pedido pela CVSP para adquirir a grua que, reiteramos, era e é necessária ao acudir de situações de emergência da comunidade. Cremos que da Carta de Conforto emitida pelo Sr. Presidente da Câmara de então a 19/11/2001, resultou um compromisso ético e moral que acabou por ser suprido por efeito da aprovação do Aditamento ao Protocolo de 2005. Nunca sequer se veio a equacionar se da emissão da Carta de Conforto resultou a assunção duma verdadeira garantia, pois a mesma nunca veio a ser accionada nos termos legais, pelo que desconhecemos se o Banco poderia vir a invocar que tal Carta de Conforto tinha a natureza duma verdadeira garantia com foro semelhante ao duma fiança. De qualquer forma, sem esmiuçarmos mais a questão jurídica subjacente à natureza da Carta de Conforto, atendendo a que mesmo a comprovar-se que existia qualquer ilegalidade no procedimento não adviria daqui qualquer responsabilidade sancionatória por decurso de prescrição nos termos do artº 70º da Lei nº 98/97 de 26/08, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29/08, conforme aludido no Relato de Auditoria, dispensamo-nos de efectuar quaisquer outras considerações sobre se estariam, ou não, aqui reunidos os pressupostos para se assacar este tipo de responsabilidade sancionatória ao seu emitente.

Quanto à eventual existência de responsabilidade reintegratória, cumpre-nos analisar o estabelecido no artº 59º da Lei nº 98/97 de 26/08, na redacção dada pela Lei nº 48/2006 de 29/08 – *"1. Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável e repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de*

responsabilidade em que o mesmo possa incorrer." Em primeiro lugar será necessário provar que efectivamente existiu infracção o que, como já expusemos, não é claro que assim seja atendendo à natureza da figura da Carta de Conforto. No nosso modesto entender, da sua subscrição resulta muito mais um compromisso ético e moral que a assunção de uma garantia jurídica obrigacional. Em segundo lugar, mesmo que a Carta de Conforto emitida em 2001 fosse considerada nesses moldes jurídicos, a mesma foi pessoalmente assumida pelo então Sr. Presidente da Câmara e acabou por nunca ser accionada, tendo sido ultrapassada pelo Aditamento de 2005 ao Protocolo de 2001, aprovado dentro das competências próprias e legais do órgão executivo. Em terceiro lugar, a existência da responsabilidade reintegratória só pode imputar-se preenchidos que sejam os requisitos plasmados no aludido artº 59º, como sejam:

a) – existência de ALCANCE -» estatui o nº 2 desse normativo que existe este quando, independentemente da acção do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas. Ora, salvo o devido respeito, não está em causa o desaparecimento de quaisquer dinheiros ou valores públicos mas sim a atribuição legal duma comparticipação financeira pelo Município, devidamente titulada, e com o destino e emprego de todos conhecido: o de uma grua de 3 eixos, pelos Bombeiros Novos de Aveiro, destinada a acudir a situações de emergência e posta ao serviço de toda a comunidade e em prol do interesse comum.

b) – existência de DESVIO-» prescreve o nº 3º do citado artº 59º que existe desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas. Também não nos parece, salvo o muito e devido respeito, que estejamos perante uma situação desta natureza. Não existe aqui nenhum desvio de dinheiros públicos: a comparticipação financeira aprovada pela Câmara Municipal foi feita num quadro de total transparência, titulada por instrumentos jurídicos adequados, destinada a uma instituição de utilidade pública, com o objectivo desta adquirir, como efectivamente aconteceu, uma grua de 3 eixos, necessária aos fins já aluídos.

c) – existência de PAGAMENTOS INDEVIDOS-» conforme nº 3 do mesmo artigo, consideram-se pagamentos indevidos, para efeitos de reposição, os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade. A situação de que nos ocupamos não configura, salvo o devido respeito, a existência de qualquer pagamento indevido. Reiteramos que os pagamentos feitos pelo Município aos Bombeiros Novos de Aveiro resultaram do cumprimento dum Protocolo e seu Aditamento, ambos aprovados à luz do 25º da Lei nº 159/99 de 14/09, alínea b) do nº 4 do artº 64º e artº 67º da Lei nº 169/99 de 18/09 (alterada pela Lei nº 5-A/2002 de 11/01). Esses pagamentos estavam, assim, devidamente titulados por instrumentos jurídicos legalmente previstos, aprovados pelo órgão competente para o efeito – CMA. Também nenhum dano daí resultou para o erário público: os pagamentos feitos foram-no à luz duma comparticipação devidamente aprovada por quem de direito (CMA), em cumprimento dum Protocolo devidamente firmado entre as partes, com um objectivo claramente de interesse público e que veio efectivamente a ser

concretizado. A grua em causa era necessária à defesa do interesse público da comunidade e está posta ao seu serviço.

Nestes termos entendemos, salvo o devido e muito respeito, não ter sido cometida qualquer infracção susceptível de responsabilidade financeira sancionatória e/ou reintegratória, pelo que solicitamos, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Aveiro em exercício, a correcção do Relatório de Auditoria em conformidade, designadamente do seu ponto 3.8 e respectivos anexos.

Aveiro, 30 de Novembro de 2009

_____

(Élio Manuel Delgado da Maia)

Para: geral@tcontas.pt
Assunto: **Auditoria Horizontal às Transferências – Apoios Financeiros Concedidos por Área e Entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de Responsáveis *(Proc° 46/08-AUDIT DA VIII – UAT1)*.**

A/C: **Direcção-Geral, Exma. Senhora Dra. Ana Maria de Sousa Bento, M.I. Auditora Coordenadora.**

Exma. Senhora Doutora,

Notificado pelo V/ ofício n° 17609, de 19 de Novembro p.p., para me pronunciar, querendo, acerca do Relato de Auditoria em epígrafe, tomei entretanto conhecimento da pronúncia que foi ou irá ainda ser apresentada pelo actual Presidente da Câmara Municipal de Aveiro e a cujo teor adiro integralmente, permitindo-me salientar apenas três aspectos da questão suscitada que se me afiguram relevantes para aquilatar da bondade da actuação desenvolvida por mim próprio e pelos Executivos Camarários a que tive a honra de presidir.

Em primeiro lugar, a *"Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes"* é uma centenária Corporação de Bombeiros Voluntários que, desde sempre, desenvolve no Município de Aveiro uma actividade altamente meritória e de inquestionável interesse público, pelo que a Câmara Municipal de Aveiro, não só podia, como devia prestar-lhe todo o apoio *(ao abrigo do preceituado no Art° 64°/4 da Lei n° 169/99, de 18/09)*, até por, dessa forma, estar a providenciar pela satisfação de atribuições que lhe eram próprias *(conforme expressamente previsto e estabelecido no Art° 13°/1, alínea j, e no Art° 25°, "maxime" a alínea c, da Lei n° 159/99, de 14/09)*.

Em segundo lugar, o Município de Aveiro tem *(e já ao tempo tinha)* bastantes edifícios com cérceas elevadas, mas os Bombeiros que generosamente o servem não dispunham de qualquer equipamento que lhes permitisse realizar o combate ao fogo nas alturas, nem tão pouco assegurar operações de socorro às partes mais elevadas daqueles edifícios. A grua em causa veio colmatar essa fragilidade, dotando os Bombeiros de um equipamento indispensável para a segurança de uma significativa parte dos Munícipes Aveirenses *(equipamento esse que foi efectivamente adquirido com o financiamento disponibilizado pela Autarquia, ingressou no património dos Bombeiros e está, desde então, ao serviço da comunidade)*.

Poderá, portanto, eventualmente até questionar-se se o procedimento seguido observou, ou não, todas as *"subtilezas"* jurídicas que deveria ter observado, mas o que creio que de modo nenhum poderá questionar-se é que a Câmara Municipal de Aveiro apoiou quem legalmente devia apoiar, contribuiu para dotar o Município de um equipamento de inegável interesse público e fê-lo no âmbito das suas atribuições e competências. Em suma, e do ponto de vista substantivo e substancial, nada de ilegal, portanto!

De resto, e em terceiro e último lugar, agi convencido *(e continuo, aliás, na convicção)* de que nem sequer do ponto de vista adjectivo deverá ser censurada a minha actuação e a actuação dos Executivos Camarários a que tive a honra de presidir:

a) é inegável que a Lei, não só nos permitia, como até nos impunha que dotássemos os Bombeiros daquele equipamento e, sendo assim, caso porventura tivéssemos decidido logo de início subsidiar na totalidade a sua aquisição, nenhuma irregularidade nos poderia ser apontada *(mesmo com antevisível prejuízo do erário municipal, que teria, desde logo, de suportar a totalidade daquela aquisição e não apenas a sua componente subsidiada)*;
b) a solução encontrada e prosseguida *(subsidiação apenas parcial no início)* era aquela que, a ter resultado, melhor conjugaria a satisfação do interesse público da aquisição do equipamento com uma gestão criteriosa e prudente dos meios municipais, pois possibilitava que os Bombeiros utilizassem o subsídio municipal para angariar o remanescente junto de outras fontes, assim libertando a Câmara Municipal de Aveiro de parte das responsabilidades que lhe competiam;
c) a *"carta de conforto"* que subscrevi em 19/11/2001 integrou-se nesse propósito de auxiliar os Bombeiros a conseguir outras fontes de financiamento, tanto assim que o Executivo Camarário não teve qualquer reserva ou

dúvida quando, em 2005, aprovou o financiamento adicional destinado a suprir aos Bombeiros os recursos para aquisição da grua que, afinal, não tinham conseguido junto de outras fontes *(assim ratificando, de certa forma, a "carta de conforto" que só eu próprio subscrevera);*

d) a esta luz, a estatuição do citado Artº 23º/7 da Lei nº 42/98, de 06/08, carece manifestamente de uma interpretação restritiva, no sentido de apenas vedar a prestação de garantias no âmbito do *"Recurso ao crédito pelas autarquias locais" (tal como, aliás, consta expressamente da sua epígrafe, bem como da epígrafe do capítulo em que aquele normativo se insere),*
e) sob pena de, porventura assim não sendo, se redundar no absurdo de uma Autarquia poder atribuir um subsídio de determinado valor, com imediata saída dos cofres municipais, mas já não poder assegurar o pagamento desse mesmo valor, justamente para os mesmos fins, numa *"garantia"* que poderá nunca vir a ser *"accionada" (ou seja, no âmbito da qual nunca aquele valor chegará a sair dos cofres municipais).*

Permita-me, por fim, uma nota: tive, entretanto, a oportunidade de consultar o citado Acórdão nº 23/09, de 23/06, e, salvo o devido respeito, os seus pressupostos decisórios nada têm a ver com esta situação, tratando-se ali da assunção do passivo de uma sociedade comercial por parte de uma Autarquia, enquanto aqui se tratou da atribuição de um subsídio a uma Corporação de Bombeiros Voluntários, para aquisição de um equipamento de inegável interesse municipal.

Fico, naturalmente, ao inteiro dispor para qualquer esclarecimento mais, subscrevendo-me, entretanto,

Com os melhores cumprimentos,

Alberto Afonso Souto de Miranda

À Equipa de auditoria às transferências, para análise no âmbito do contraditório.
07.dez.09

Câmara Municipal de Guimarães

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 300
DATA 07/12/2009
Isabel Pinheiro

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069–045 LISBOA

23 ... 03.DEZ.2009

AUDITORIA HORIZONTAL ÀS TRANSFERÊNCIAS (APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS POR ÁREA E ENTIDADE – EXERCÍCIOS DE 2005 A 2007) – RELATO DE AUDITORIA – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.

Exmo. Senhor Dr.,

Tendo presente o Relato preliminar decorrente da Auditoria em referência, enviado através do ofício nº 17486, datado de 18 de Novembro de 2009, e recebido nesta Câmara Municipal no dia 19 do mesmo mês de Novembro, cumpre pronunciarmo-nos sobre o mesmo.

Tal como já referimos noutras ocasiões, estas auditorias constituem, na perspectiva dos serviços municipais auditados, um teste à conformidade legal e operacional dos procedimentos adoptados, a possibilidade de debater com os auditores dúvidas e diferenças de interpretação resultantes da complexidade das matérias em análise, e a possibilidade de introduzir correcções nos ditos procedimentos, por forma a que se incremente continuamente a optimização da administração da Autarquia, quer no domínio da conformidade legal e processual, quer no da eficácia da intervenção pública.

Particularmente no caso da Auditoria em apreço, devo sublinhar a forma extremamente construtiva e colaborante como se estabeleceu o relacionamento entre a equipa do Tribunal de Contas e os dirigentes e responsáveis políticos da Autarquia envolvidos.

Analisado o Relato preliminar verifico, com satisfação, que o mesmo não aponta a ocorrência de qualquer infracção susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória ou reintegratória.

Quanto aos demais aspectos objecto de análise, designadamente os constantes do capítulo versando o "Sistema de concessão e controlo dos apoios" (3.2), tomámos em devida nota as conclusões vertidas no Relato e continuaremos a pugnar pela adopção de medidas tendentes a conformar as nossas práticas com as ali preconizadas.

Apresento a V. Ex.ª os meus respeitosos cumprimentos.

DGTC 04 12'09 20871

O Presidente da Câmara Municipal,

(Dr. António Magalhães)

Câmara Municipal de FARO

Departamento de Administração Geral

À UAT 1 para análise no âmbito do contraditório

Sua referência:

Sua comunicação:

Ofício nº:

Nossa referência:

Data:

027802 27 NOV'09 10:52

Exma. Senhora
Ana Maria de Sousa Bento
Auditora Coordenadora da Direcção-Geral do **Tribunal de Contas**
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1050-189 LISBOA

3/12/2009

ASSUNTO: **"Auditoria horizontal às transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade – Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis - (Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII-UAT.1)"**

Cumpre-nos acusar a recepção e agradecer o conteúdo pedagógico do documento referido.

Tomámos boa nota das recomendações nele expostas e por consequência disso, não se voltarão a tomar semelhantes procedimentos, em desconformidade com a lei.

Em especial no que se refere aos apoios sociais a associações de funcionários, bem como às regras de atribuição de outros subsídios não se repetirão as irregularidades apontadas.

Gratos pela colaboração, apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara,

José Macário Correia

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 271
DATA 02/12/09
Florbela Pinheiro

DGTC 30 11'09 20581

Rua do Município, 8000-398 Faro, Portugal - Tel. 289 870870; Fax. 289 802326; e-mail: geral@cm-faro.pt

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 337
DATA 09 / 12 / 2009
Flabela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

22231 4-DEZ-'09

CÂMARA MUNICIPAL DE TORRES VEDRAS, tendo sido notificada para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

Município de Torres Vedras
Câmara Municipal de Torres Vedras
Apartado 131 | 2564-910 Torres Vedras
Av. 5 de Outubro | 2560-270 Torres Vedras
tlf: +351 261 310 400 | fax: +351 261 310 401
www.cm-tvedras.pt | geral@cm-tvedras.pt

DGTC 04 12 09 20126

Atendimento Relativo a Processos nas Áreas do Sistema de Gestão da Qualidade, Gestão Urbanística, Taxas e Licenças, Notariado, Call center, Arquivo Municipal e Administrativa

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com o MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que em anexo vão juntos.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

Município de Torres Vedras
Câmara Municipal de Torres Vedras
Apartado 131 | 2564-910 Torres Vedras
Av. 5 de Outubro | 2560-270 Torres Vedras
tlf: +351 261 310 400 | fax: +351 261 310 401
www.cm-tvedras.pt | geral@cm-tvedras.pt

Atendimento Relativo a Processos nas Áreas do Sistema de Gestão da Qualidade, Gestão Urbanística, Taxas e Licenças, Notariado, Call center, Arquivo Municipal e Administrativa.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que se anexam e cujo conteúdo se dá aqui por integralmente reproduzido.

Município de Torres Vedras
Câmara Municipal de Torres Vedras
Apartado 131 | 2564-910 Torres Vedras
Av. 5 de Outubro | 2560-270 Torres Vedras
tlf: +351 261 310 400 | fax: +351 261 310 401
www.cm-tvedras.pt | geral@cm-tvedras.pt

Atendimento Relativo a Processos nas Áreas do Sistema de Gestão da Qualidade, Gestão Urbanística, Taxas e Licenças, Notariado, Discenter, Arquivo Municipal e Administrativo

18. Junto se remetem ainda cópias de deliberações camarárias, cópias de excertos do orçamento da despesa, relatório de contas da gerência da ABVTV, todos relativos ao assunto em título.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de quaisquer processos de efectivação de responsabilidades, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Anexos: os indicados.

O Presidente da Câmara Municipal de Torres Vedras,

Carlos Manuel Soares Miguel,

Município de Torres Vedras
Câmara Municipal de Torres Vedras
Apartado 131 | 2564-910 Torres Vedras
Av. 5 de Outubro | 2560-270 Torres Vedras
tlf: +351 261 310 400 | fax: +351 261 310 401
www.cm-tvedras.pt | geral@cm-tvedras.pt

Atendimento Relativo a Processos nas Áreas do Sistema de Gestão da Qualidade, Gestão Urbanística, Taxas e Licenças, Notariado, Call-center, Arquivo Municipal e Administrativa

Paula Teixeira da Cruz
ADVOGADA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 462
DATA 22 / 12 / 09

EXMO. SENHOR
JUIZ CONSELHEIRO DIRECTOR-GERAL
DO TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos pelos Municípios do Continente a instituições em fins lucrativos e famílias, nos Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis.

PAULO MANUEL BERNARDES MOREIRA, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) A factualidade relevante

(1) O relato de auditoria considera que as transferências financeiras realizadas por 12 dos 30 municípios auditados, «*tendo por escopo a concessão de benefícios sociais (...) e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares que, no ano de 2007, ascendeu ao valor global de* ***€ 12.688.142***», «*consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na Administração Pública*», em infracção ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).[1]

[1] Páginas 24 a 27 do relato de auditoria.

AV. DA LIBERDADE, Nº 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0429
E-mail: paula.teixeiracruz@mail.telepac.pt

(2) Em consequência, segundo o relato de auditoria, tais transferências são passíveis de configurar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por integrarem a previsão dos artigos 59.º, n.º 4 (pagamentos indevidos) e 65.º, n.º 1, alínea *b*) (multas pela violação das normas relativas à elaboração e execução dos orçamentos, à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).[2]

(3) O signatário foi Vereador durante dois meses no Executivo liderado por Carmona Rodrigues, cuja ausência deste relato se estranha, e exerceu funções até 17 de Maio de 2007.

(4) A elaboração e preparação das propostas em questão não dependeu, em nenhuma circunstância, dos serviços que nesses dois meses o signatário dirigiu.

(5) Subsequentemente, no mandato do Executivo liderado por António Luís Santos da Costa nunca discutiu ou votou qualquer proposta atinente aos serviços sociais por considerar existir incompatibilidade, uma vez que ali tinha exercido funções.

(6) De acordo com os anexos III e IV do relato de auditoria, o posterior Presidente da Câmara Municipal Lisboa, António Luís Santos da Costa, seria o responsável pela totalidade das *autorizações de pagamentos*, ao passo que os membros de dois executivos municipais (o anterior e o posterior às eleições intercalares de 15 de Julho de 2007) seriam responsáveis pelas correspondentes *autorizações de despesa*.

(7) O valor total de transferências – referido no quadro 11 do relato de auditoria e nos anexos I e II – € **5.605.320,** diz respeito aos Serviços Sociais da Câmara Municipal de Lisboa (SSCML), criados pela Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003[3].

---

[2] Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

[3] Deliberação aprovada por unanimidade e publicada no *Boletim Municipal*, de 23 de Outubro de 2003 (Ano X, n.º 505, pp. 2153-2165).

AV. DA LIBERDADE, N.º 248 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0610 • FAX (351) 21 322 0619
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(8) Em 22 de Dezembro de 2006, foi celebrado um Protocolo de Cooperação entre a CML e os SSCML que se junta ao presente contraditório e no qual têm enquadramento todas as transferências referidas no relato de auditoria e onde aparece, em primeira linha, a *assunção dos compromissos* relativos a essas despesas por parte do Município.

(9) Contudo, note-se desde já, que essas transferências dizem respeito ao conjunto de actividades prosseguidas pelos SSCML, as quais ultrapassam em muito o conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 – qualquer que seja o sentido a atribuir a essa expressão – uma vez que abrangem a gestão dos refeitórios municipais e de unidades de educação destinadas aos filhos dos funcionários, bem como inúmeras actividades desportivas e culturais que genericamente se configuram como actividades de apoio socioeconómico específico e de minimização de encargos familiares.

(10) Foram elaborados três quadros, tendo por elemento agregador o objecto da transferência, e cuja documentação de suporte se junta com o presente contraditório:

Objecto	**Equipamento do Edifício-Sede e Serviços Médicos dos**				
Montante	**€ 750.000**				
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Proposta n.º 115-B/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes	Câmara Municipal (aprovada por unanimidade)	28.03.2007	2070000203	Marina Ferreira	21.05.2007
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo e pagamento pela comissão administrativa					

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3.º • 1250-143 LISBOA • PORTUGAL • TEL. (+351) 213 522 616 • FAX (+351) 213 522 619
E-mail: paula.teixeiracruz@mail.telepac.pt

Objecto	Subvenção para o apoio e funcionamento dos SSCML				
Montante	€ 4.700.342 pagos em 4 tranches trimestres, no valor unitário de € 1.175.085,50				
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Proposta n.º 115-C/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes	Câmara Municipal (aprovada por unanimidade)	28.03.2007	2070000155 (1.ª e 2.ª tranche)	António Carmona Rodrigues	23.04.2007
			2070000336 (3.ª tranche)	Marina Ferreira	25.07.2007
			2070000505 (4.ª tranche)	Cardoso da Silva	10.10.2007
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo. Autorizações de pagamento da anterior edilidade, da comissão administrativa e da edilidade seguinte.					

Objecto	Encargos de funcionamento dos SSCML durante o 1.º semestre de 2007				
Montante	€ 155.000				
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Informação n.º 61/DSHS/CD	Comissão Administrativa (aprovada por unanimidade)	18.06.2007	2070000541	Cardoso da Silva	24.10.2007
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo e pagamento pelo vereador responsável pelas finanças no executivo seguinte.					

(11) Em face do que antecede e no que diz respeito ao Município de Lisboa, conclui-se o seguinte:

– As *autorizações de despesa* ocorreram a 28 de Março e 18 de Junho de 2007, e foram tomadas **por unanimidade**, respectivamente pelo anterior executivo municipal e pelos membros da comissão administrativa, **no âmbito do que consideravam a melhor prossecução da competência**

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3 • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL: (351) 21 322 0410 • FAX: (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

legalmente prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*), do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;

- Ao signatário **não foi**, no âmbito do presente relato, **imputável qualquer responsabilidade** a título de *autorizações de pagamentos*.

(12) A ilegalidade das *despesas autorizadas* acontece quando os factos geradores da obrigação da despesas não respeitam as normas legais aplicáveis ou quando não satisfaçam os princípios de economia, eficiência e eficácia[4];

(13) Ora, conforme melhor se verá, o enquadramento jurídico das autorizações de despesa – a *supra* referida alínea *p*) – não teve a sua incidência revogada ou a qualquer nível limitada pelo artigo 156.º da LOE para 2007, por não ter sido essa a intenção do legislador;

(14) Por outro lado, ainda que a autorização da despesa tivesse efectivamente sido ilegal, o que não se concede, daí a classifica-la como ***pagamento indevido*** **vai uma grande distância, que se afigura não ter sido considerada pelo Tribunal de Contas;**

(15) Só existe *pagamento indevido*, e nesta medida dever de restituição ao erário público do valor pago, quando **seja feita prova** de *a contrapartida não ser adequada ao fim do interesse público*;

(16) O regime da responsabilidade financeira, pela sua gravidade, está rodeado de constrangimentos legais, precisamente para garantir a sua correcta utilização, no qual se insere a necessidade de provar o facto, a subsunção ao ilícito tipificado, a culpa dos agentes e o nexo de causalidade entre o comportamento culposo e o dano, aqui insuficientemente comprovados;

(17) Recorde-se que, sobre a presente questão, **o Tribunal de Contas nunca emitiu aos municípios qualquer recomendação e a jurisprudência** do Plenário da 1.ª Secção, cujo objecto se aproxima de alguma forma à questão controvertida,

[4] *Cfr.* Artigo 42.º, n.º 6, alíneas *a*) e *c*) da Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX: (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

é de 2008 e 2009, termos em que **não poderia ser considerada** pelo signatário à data dos factos;

(18) O signatário apela ao **princípio da razoabilidade**: a dúvida generalidade quanto ao âmbito de incidência subjectiva do artigo 156.º da LEO e esclarecimentos prestados pelo Governo da República, entidade com competência exclusiva na iniciativa da lei orçamental; à multiplicidade de funções desempenhadas pelos Serviços Sociais da Câmara Municipal de Lisboa, muito para além do conceito de «*sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*»; bem como ao princípio do Estado de Direito, nas vertentes da *protecção da confiança* e da *precisão* ou *determinabilidade das normas*, nos termos que melhor se desenvolve.

Vejamos:

II) Sentido e alcance do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007

(19) Como refere o Senhor Professor Marcelo Rebelo de Sousa, em Parecer que se anexa como doc. nº 1:

"*Em suma, de quanto fica exposto é possível extrair a seguinte conclusão: não existe revogação da norma constante da alínea p) do número 1 do artigo 64.º da Lei n.º169/99, de 18 de Setembro, pela norma constante do artigo 156.º da Lei n.º53-A/06, de 19 de Dezembro, em geral, nos termos do disposto no número 3 do artigo 7.º do Código Civil, e, ainda, em especial, por se não tratar de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, na eventualidade de as instituições financiadas serem de criação municipal e revestirem natureza jurídico-pública.*"

(20) O mesmo entendimento tiveram os mais altos responsáveis no Ministério das Finanças, qual seja o de que as Câmaras podiam continuar a financiar serviços sociais (Doc. nº 2).

(21) No mesmo sentido se pronunciou a Direcção-Geral das Autarquias Locais (Doc. nº 3).

AV. DA LIBERDADE, Nº 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 - FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(22) A tese defendida no relato de auditoria é a de que o artigo 156.º da LOE para 2007, na medida em que proíbe financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, se aplicaria, indistintamente, à administração central e local.

(23) O erro do relato é apenas um: *confunde o que é com o que, no seu entender, deveria ser.*

(24) O Tribunal de Contas adopta uma interpretação do artigo 156.º que corresponde à forma mais eficaz de alcançar o que, no seu entender, *deve ser* o fim último da norma: a cessação imediata de todas as formas paralelas de financiamento de subsistemas de protecção social a funcionários públicos.

(25) Estamos seguros que, se o Tribunal de Contas tivesse poderes legislativos, a redacção do artigo teria sido clara e os destinatários não teriam justificação para não ter implementado a tempo e horas as alterações decorrentes da sua aplicação.

(26) Contudo, a aprovação de uma lei de Orçamento de Estado segue um figurino que não é esse: compete em exclusivo ao Governo da República apresentar a proposta de lei. Esta exclusividade de iniciativa compreende-se face ao objecto do Orçamento – opções de receitas e despesas do Estado e da Segurança Social.

(27) Uma primeira chamada de atenção: a autonomia financeira das Autarquias Locais, pessoas colectiva pública distinta do Estado e com autonomia financeira constitucionalmente consagrada, nomeadamente quanto às regras de aprovação orçamental e respectiva autonomia face ao orçamento do Estado.

(28) A determinação do sentido do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 é muito difícil, quer por apelo ao *elemento literal* da interpretação, quer ainda por integração dos conceitos utilizados no quadro de outras normas do ordenamento, quer, finalmente, através do *elemento histórico* da interpretação, com especial relevo para os *trabalhos preparatórios*, que revelam uma intencionalidade normativa inserida no quadro de uma *revisão do regime geral*

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0415
E-mail: paulateixeiracruz@mail.telepac.pt

de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública, pelo que é imperioso que se faça a melhor interpretação da norma.

(29) Em primeiro lugar uma *interpretação sistemática*.

(30) O artigo 156.º insere-se num conjunto de preceitos que visam a uniformização progressiva dos regimes de protecção social identificados na própria lei do orçamento: Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM), Serviços Sociais do Ministério da Justiça (SSMJ), Assistência na Doença ao Pessoal ao Serviço da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública (SAD da GNR e da PSP) e da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), sendo certo que a vigência desses regimes efectivamente cessou a 1 de Janeiro de 2007.

(31) A abolição desses subsistemas foi acompanhada pelas alterações legislativas necessárias a criar um regime legal consistente, nomeadamente, mediante: a extinção do Cofre Geral dos Tribunais, dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Fundo de Garantia da Justiça (artigo 133.º), a autorização legislativa no sentido de interconexão de bases de dados (artigo 143.º), ou a revogação do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 31669, de 22 de Novembro de 1941, que teve como objectivo fazer cessar a obrigação do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P. entregar à CGA os encargos com pensões apurados nos termos do referido artigo (159.º, todos da LOE).

(32) Também não será despiciente referir que face às dúvidas quanto à aplicação da norma, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento – elemento do órgão com competência exclusiva de iniciativa orçamental – fez emitir Nota Interpretativa, em 08.03.2007, transmitida ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, na qual se referia que «*caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é da sua competência, tê-lo ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local*» (sublinhado nosso):

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL.: (351) 21 322 9410 • FAX: (351) 21 322 9419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(33) Este é o cerne da questão. O próprio relato de auditoria que agora se discute ao referir no ponto 2.4 sob o título *Enquadramento Legal*, as atribuições do Município, mormente a prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*) da Lei n.º 169/99, de 18/09[5], **não refere a revogação ou limitação do preceito**, por força do referido artigo 156.º, sendo certo que o poderia ter feito, se assim o entendesse.

(34) Ora, da mesma foram que o Tribunal de Contas não fez esta leitura, também os Municípios não a fizeram, nem o Governo da República,[6] a quem – repete-se – se deveu a iniciativa legislativa.

(35) Não é legítimo, assim, que, posteriormente, o Tribunal de Contas se lembre de construir uma interpretação *estendendo a aplicação às autarquias locais da norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007*.

III) A harmonização dos sistemas de protecção social

(36) Procurando surpreender o sentido da norma a partir do seu *elemento literal* é, por outro lado, evidente, que esta apenas abrange «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada).

(37) Contudo, a Lei do Orçamento do Estado para 2007 não define em que consistem esses «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde», nem tão pouco concretiza os «financiamentos públicos» que cessam a partir de 1 de Janeiro de 2007 por aplicação dessa norma.

(38) Poderia admitir-se que esta questão ficaria clarificada no diploma de execução orçamental; mas em vão: o Decreto-Lei 50-A/2007, de 6 de Março, é completamente omisso quanto a esta matéria.

---

[5] Determina essa norma que compete à câmara municipal «*Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

[6] Sobre a não aplicação do artigo 156.º aos municípios também se pronunciou a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, em parecer de 01.06.2007.

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(39) Além disso, para o relato de auditoria, a evolução legislativa no sentido da harmonização dos «sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da administração pública» e da cessação dos «subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários», teria como consequência que «a aceitação de um "*sistema paralelo*" nas autarquias locais, configuraria uma violação ao *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública* (...)» (ênfase aditada).

(40) Numa outra perspectiva, poderia tentar recorrer-se ao *relatório do orçamento do Estado para 2007*, onde se encontram algumas orientações gerais em matéria de protecção social, na sequência da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões. Nesse relatório é feita referência ao Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de Junho, que define a transição do regime obrigatório de protecção social da função pública para o regime geral de segurança social dos trabalhadores que, sem interrupção da prestação de trabalho, mudem de regime de vinculação (de direito público para direito privado) e anuncia-se, para 2007, em estreita articulação com a reforma do sistema de vínculos, a *revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública*.

(41) Contudo, essa revisão só viria a ocorrer através da Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro, que define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, através da sua integração no Regime Geral de Segurança Social ou no Regime de Protecção Social Convergente.

(42) Por seu turno, a Lei de Bases da Saúde[7] refere-se ao apoio do Estado ao desenvolvimento do sector privado de prestação de cuidados de saúde (Base XXXVII) e à possibilidade de as instituições particulares de solidariedade social com objectivos de saúde serem subsidiadas financeiramente e apoiadas tecnicamente pelo Estado e pelas autarquias locais (n.º 3 da Base XXXVIII).

[7] Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, alterada pela Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro.

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL: (351) 21 322 0410 • FAX: (351) 21 322 0415
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(43) Contudo, daí não se retira qualquer conclusão para efeitos de aferir o sentido do conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007.

(44) Ora, é de crer que, caso a intenção do legislador orçamental fosse, verdadeiramente, a de alterar os modos de financiamento dos «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» mantidos ou apoiados pela Administração Local Autárquica, não se limitasse a resolver essa questão a partir de um norma vaga, insuficientemente precisa, cujo conteúdo é dificilmente determinável, tanto mais quanto se trataria de uma medida de largo alcance, como se pode ver pelos resultados da auditoria a partir da análise do questionário realizado junto dos 278 Municípios do Continente.

(45) Além disso, não pode deixar de ser considerada com especial relevo a posição expressa pelo Ministério das Finanças, no sentido de a aplicação daquela disposição à realidade autárquica dever ser ponderada e clarificada, tanto mais quanto é prática corrente a *adaptação* às especificidades do poder local da generalidade dos diplomas relativos à função pública, como, de resto, *sucedeu* com o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, o qual foi aplicado, com as necessárias adaptações, à administração local, pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 104/2006 de 7 de Junho.

(46) Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, que aprova o regime de acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, não se aplica aos trabalhadores das autarquias locais, e os princípios do Sistema de Acção Social Complementar, criado pelo Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio – uniformização e generalização, adequação e não cumulação – nunca foram considerados incompatíveis com a atribuição, pelas autarquias locais, de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

AV. DA LIBERDADE, N. 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 - FAX. (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(47) No caso concreto dos SSCML, basta atentar no respectivo estatuto e finalidades para verificar que os mesmos têm um âmbito muito mais vasto que os «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, qualquer que seja o conteúdo que se pretenda atribuir a esse conceito.

(48) Com efeito, resulta desde logo do preâmbulo da Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003, que o que esteve em causa com a criação dos SSCML foi a instituição de regimes de acção social complementar «que não sejam atendíveis ou sejam apenas parcialmente atendíveis através dos Regimes Gerais de Protecção Social» e que esses regimes, se podem abranger apoio social e assistência médica ou medicamentosa, também abrangem benefícios complementares aos da segurança social, actividades desportivas e culturais; apoio socioeconómico específico, minimização de encargos familiares, entre muitas outras actividades, que genericamente se configuram como «esquemas subsidiários de protecção social» dos trabalhadores da CML.

(49) Por outro lado, basta atentar nos Estatutos dos SSCML (Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003) e no Protocolo de Cooperação celebrado entre a CML e os SSCML em 22 de Dezembro de 2006, para verificar que as verbas transferidas pela CML dizem respeito a um conjunto de actividades e prestações que ultrapassam em muito o conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007.

(50) Com efeito, aí se refere a cedência da gestão dos refeitórios e unidades de educação destinadas aos filhos dos funcionários, aí se regula a cedência de imóveis, recursos humanos, equipamentos e veículos, mostrando-se evidente que as transferências anuais da CML para o SSCML não dizem apenas respeito à acção social complementar, mas também às actividades dos refeitórios e das unidades de educação, sendo inclusivamente calculadas de forma diferente (cf. artigo 14.º Protocolo de Cooperação celebrado entre a CML e os SSCML).

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3.º • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL: (351) 21 322 0410 - FAX: (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeiradacruz@mail.telepac.pt

(51) É certo que o Decreto-Lei n.º 194/91 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007 e que este diploma contém uma norma de acordo com a qual todos os serviços e organismos, ou entidades que lhes sucedam, *que tenham* inscritas no seu orçamento para o ano de 2007 verbas a transferir para os serviços sociais extintos, devem fazer a transferência das mesmas para os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP).

(52) Contudo, este diploma apenas regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, excepcionado aqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza, bem como os Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

(53) O que antecede permite compreender que a expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde», constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, seguramente não pretendeu abranger os regimes de acção social complementar criados pelo Decreto-Lei n.º 194/91 e revistos pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, que contém norma especial em matéria de recursos financeiros.

(54) Por isso, estamos em crer que o conteúdo útil dessa expressão apenas poderá ser encontrado, justamente, por apelo aos acórdãos n.ºs 5/2008 e 8/2009 do Plenário da 1.ª Secção – que o relato de auditoria cita, mas dos quais não extrai todas as consequências.

(55) Com efeito, essa jurisprudência formula, justamente, o princípio de que «a contratação de serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município carece de fundamento legal», referindo-se ao *princípio de não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza*, expresso no artigo 3.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 122/2007, e que já constava do artigo 3.º, alínea c) do Decreto-Lei n.º 194/91, enquanto elemento caracterizador do *regime da acção social complementar*.

(56) É certo que este regime nunca se aplicou aos Municípios (cf. Decreto-Lei n.º 194/91 e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, onde se refere expressamente a administração directa e indirecta do Estado) onde sempre vigoraram *soluções*

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX: (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

de natureza casuística, baseadas no disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p) da Lei das Autarquias Locais (LAL).[8]

(57) Contudo, *foi precisamente no âmbito da contratação de seguros de saúde privados pelos Municípios, que o plenário da primeira secção do Tribunal de Contas aplicou o disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, e não no quadro da instituição, pelos Municípios, de regimes de acção social complementar, em tudo semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado.*

(58) Assim, a expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 já foi integrada pelo Tribunal de Contas como vedando a contratação de serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município, mas *nunca foi interpretada como incluindo igualmente regimes de acção social complementar, semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado.*

(59) Aliás, a invocação pelo relato de auditoria de um *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*, o qual teria consagração nos artigos 13.º, n.º 2 e 266.º da Constituição (é referido também o artigo 5.º do CPA), para sustentar a inadmissibilidade de regimes de acção social complementar ao nível das autarquias locais, para além de revelar alguma ignorância quanto ao sentido da vinculação do legislador e da Administração ao respeito pela igualdade, seguramente que desconhece o sentido interpretativo atribuído a esse princípio pela doutrina e pela jurisprudência constitucional.

(60) Na verdade, o sentido constitucional da igualdade para além de se desdobrar em múltiplas dimensões, tem vindo a ser, sobretudo, aplicado a partir da *proibição do arbítrio*, o que implica a utilização de um critério de valoração

[8] Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

AV. DOS ILUSTRES, 50 - 3º • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (+351) 213 522 610 • FAX (+351) 213 522 619
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

mediado pelo conceito de justiça, segundo o qual «o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente».[9]

(61) Por isso a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem afirmado consistentemente que «o princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça *distinções*. *Proíbe*, isso sim, o *arbítrio*; ou seja: proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. *Proíbe* também que se tratem por igual situações essencialmente desiguais. E *proíbe* ainda a *discriminação;* ou seja: as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13.º» (Acórdão n.º 39/88, *Diário da República*, I Série, de 3 de Março de 1988).

(62) E, no Acórdão n.º 157/88 (*Diário da República*, I Série, de 26 de Julho de 1988), escreve-se: «Retomando aqui, uma vez mais, o entendimento que este Tribunal vem perfilhando (na esteira, de resto, da Comissão Constitucional e da doutrina) acerca do sentido e alcance do princípio da igualdade, na sua função 'negativa' de princípio de 'controle'..., tudo estará em saber se, ao estabelecer a desigualdade de tratamento em causa, o legislador respeitou os limites à sua liberdade conformadora ou constitutiva ('discricionaridade' legislativa), que se traduzem na ideia geral de *proibição de arbítrio*. Ou seja: tudo estará em saber se essa desigualdade se revela como 'discriminatória' e *arbitrária*, por desprovida de *fundamento racional* (ou fundamento *material* bastante), atenta a natureza e a especificidade da situação e dos efeitos tidos em vista (e, logo, o objectivo do legislador) e, bem assim, o conjunto dos valores e fins constitucionais (isto é, a desigualdade não há-de buscar-se num 'motivo' constitucionalmente impróprio)».[10]

---

[9] Cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003, p. 428.

[10] Cf. ainda, sobre esta interpretação do princípio da igualdade, os seguintes Acórdãos: n.º 76/85 (*Diário da República*, II Série, de 8 de Junho de 1985), n.º 142/85 (*Diário da República*, II Série, de 7 de Setembro de 1985), n.º 143/85 (*Diário da República*, I Série, de 3 de Setembro de 1985) e n.º 309/85 (*Diário da República*, II Série, de 11 de Abril de 1986).

AV. DA LIBERDADE, N.º 24[illegible] • 1250-145 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(63) Seja como for, é evidente que não existe na ordem jurídica portuguesa um *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*, como o proclamado no relato de auditoria...

(64) Não há dúvida que, neste aspecto, o relato de auditoria confundiu a convergência de regimes de protecção social da função pública – que só viria a ser consagrada na Lei n.º 4/2009 – com um inexistente *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*...

(65) Em face do exposto, considera-se desnecessário analisar a natureza da norma contida no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, porque o seu elevado grau de indeterminação dificilmente permite sustentar que a partir dela resulte a dupla intencionalidade a que alude o relato de auditoria.

(66) É desde logo evidente que o princípio da não cumulação das prestações sociais é um traço estruturante do regime da acção social complementar existente no nosso ordenamento desde 1976 (Decreto-Lei n.º 592/76, de 23 de Julho, depois Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio e, actualmente, Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril) e que a norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 não refere a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, mas apenas e tão só «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada) os quais não abrangem, seguramente, os regime de acção social complementar previstos no Decreto-Lei n.º 122/2007, nem os instituídos, em termos análogos, pelas autarquias locais.

(67) Por outro lado, mesmo que se entenda que o conceito de «financiamentos públicos» usado no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 cobre verbas provenientes quer do Estado (administração directa e indirecta) quer das Autarquias Locais, a verdade é que daí não decorre qualquer modificação legislativa da LAL ou da Lei das Finanças Locais, sendo manifestamente absurdo qualificar o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 como uma norma material ou como um *cavalier budgétaire*.

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

(68) Trata-se, outrossim, de uma norma cujo sentido útil, tal como foi fixado pela jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais.

(69) Ademais, caso se pretendesse pôr termo à acção social complementar desenvolvida pelas autarquias locais a favor dos seus trabalhadores, não só seria necessário alterar a LAL e, eventualmente, a Lei das Finanças Locais (o que manifestamente não esteve em causa no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007), como não poderiam deixar de se prever soluções de *direito transitório*, sob pena de se infringir o princípio do Estado de Direito na vertente em que este se traduz na *garantia da confiança dos cidadãos na estabilidade das suas situações jurídicas*.

IV) Uma interpretação inconstitucional

(70) Com efeito, a solução interpretativa sustentada no relato de auditoria para fundamentar a responsabilidade sancionatória e reintegratória dos signatários conduz a um resultado que viola de forma clara e evidente a *protecção da confiança* subjacente ao princípio do Estado de Direito.

(71) Efectivamente, constitui entendimento pacífico e reiterado da jurisprudência constitucional que o princípio do Estado de direito democrático postula uma ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, implicando um mínimo de certeza e de segurança relativamente aos direitos e expectativas juridicamente criados. Em consequência, a normação que obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva a esses mínimos de certeza e segurança é constitucionalmente inaceitável.[11]

(72) Aliás, o Tribunal Constitucional tem entendido que o princípio da confiança é violado quando haja uma ***afectação inadmissível, arbitrária ou***

[11] Veja-se, por exemplo, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 285/92, que identifica um vasto conjunto de decisões nesta matéria.

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

demasiadamente onerosa de expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos (cf., entre muitos outros, Acórdãos n.º 287/90, 303/90, 625/98 e 634/98). Segundo o Acórdão n.º 287/90, a ideia geral de inadmissibilidade poderá ser aferida, nomeadamente, por dois critérios: a afectação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação na ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes, devendo recorrer-se aqui ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

(73) Em síntese, segundo o Tribunal Constitucional «*o princípio da protecção da confiança exprime uma ideia de justiça que aprofunda o Estado de direito democrático. Segundo ela, o Estado não pode legislar alterando as expectativas legítimas dos cidadãos relativamente às respectivas posições jurídicas, a não ser que razões ponderosas o ditem [...]. Prevalecem, neste último caso, a necessidade e o valor dos fins almejados, perante a segurança e a solidez das expectativas. Mas tal sacrifício das expectativas deve ser previsível para os cidadãos atingidos e não desproporcional à lesão dos interesses subjacentes* [...]».[12]

(74) Não se pondo em causa a possibilidade, a que alude o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 4/2003, quando aí se escreve que «*...as contingências financeiras supervenientes, mormente no que toca à dificuldade da administração não poder suportar os gastos normais do funcionamento dos serviços, entre eles se contando os relativos trabalhadores, ou à necessidade sentida pelo legislador de proceder a uma melhor adequação dos serviços na perspectiva de uma melhor e actual pacificação das necessidades demandadas pelos interesses públicos que lhe cabe primacialmente definir e prosseguir*», e que em domínios altamente sensíveis «*às vicissitudes da realidade económico-financeira, sob a qual os direitos pretensamente atingidos se movem, e onde se*

[12] Acórdão n.º 786/96, publicado em Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 34.º, pp. 23 e segs..

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 - FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

cruzam, com sentidos por vezes divergentes as expectativas das suas carreiras, mesmo no aspecto remuneratório, e a necessidade sentida pelo legislador de procurar salvaguardar, por outros meios organizatórios ou até materiais, a realização do interesse público que lhe cabe determinar, não será possível vislumbrar a constituição de uma expectativa materialmente fundada não só da manutenção das suas previsões anteriores sobre o provável andamento das suas carreiras, como mesmo das situações já alcançadas em função do direito em vigor»; a verdade é que **não pode deixar de infringir o principio da protecção da confiança uma interpretação do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 que nele veja a cessação abrupta e repentina, sem qualquer solução transitória, dos mecanismos de acção social complementar postos em vigor pelos Municípios em analogia aos aplicados pela Administração directa e indirecta do Estado, tanto mais quanto é conhecida a regra geral de adaptação às especificidades da Administração Local das soluções adoptadas** – mormente em matéria de pessoal – **para a Administração directa e indirecta do Estado.**

V) Conclusões

Em face do exposto formulam-se as seguintes conclusões fundamentais:

1.ª As *autorizações de despesa* ocorreram a 28 de Março e 18 de Junho de 2007, e foram tomadas **por unanimidade**, respectivamente pelo anterior executivo municipal e pelos membros da comissão administrativa, **no âmbito do que consideravam a melhor prossecução da competência legalmente prevista** no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*), do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;

2.ª Ao signatário **não foi**, no âmbito do presente relato, **imputável qualquer responsabilidade** a título de *autorizações de pagamentos.*

3.ª O enquadramento jurídico das autorizações de despesa – artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*) da Lei n.º 169/99 – não teve a sua incidência revogada ou a qualquer nível limitada pelo artigo 156.º da LOE para 2007, por não ter sido essa a intenção do legislador;

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 – 3.º • 1250-143 LISBOA – PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 • FAX (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

4.ª Por outro lado, ainda que a autorização da despesa tivesse efectivamente sido ilegal, o que não se concede, daí a classifica-la como *pagamento indevido* vai uma grande distância, que se afigura não ter sido considerada pelo Tribunal de Contas;

5.ª Só existe *pagamento indevido*, e nesta medida dever de restituição ao erário público do valor pago, quando **seja feita prova** de *a contrapartida não ser adequada ao fim do interesse público*;

6.ª Sobre a presente questão, o Tribunal de Contas nunca emitiu aos municípios qualquer recomendação e a jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção, cujo objecto se aproxima de alguma forma à questão controvertida, é de 2008 e 2009, termos em que não poderia ser considerada pelos signatários à data dos factos;

7.ª Os fundamentos do relato de auditoria radicam apenas e tão só numa *interpretação* do sentido e alcance a atribuir ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, que não se acompanha;

8.ª A expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 já foi integrada pelo Tribunal de Contas como vedando a contratação serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município, mas *nunca foi interpretada como incluindo igualmente regimes de acção social complementar, semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado*;

9.ª O princípio da não cumulação das prestações sociais é um traço estruturante do regime da acção social complementar existente no nosso ordenamento desde 1976;

10.ª A norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 não refere a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, mas apenas e tão só a «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada) os quais não abrangem os regime de acção social

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 0410 - FAX (351) 21 322 0415
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

complementar previstos no Decreto-Lei n.º 122/2007, nem os instituídos, em termos análogos, pelas autarquias locais.

11.ª Mesmo que se entenda que o conceito de «financiamentos públicos» usado no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 cobre verbas provenientes quer do Estado (administração directa e indirecta) quer das Autarquias Locais, a verdade é que daí não decorre qualquer modificação legislativa da LAL ou da Lei das Finanças Locais, sendo manifestamente absurdo qualificar o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 como uma norma material ou como um *cavalier budgétaire*;

12.ª Trata-se, outrossim, de uma norma cujo sentido útil, tal como foi fixado pela jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais;

13.ª Caso se pretendesse pôr termo à acção social complementar desenvolvida pelas autarquias locais a favor dos seus trabalhadores, não só seria necessário alterar a LAL e, eventualmente, a Lei das Finanças Locais (o que manifestamente não esteve em causa no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007), como não poderiam deixar de se prever soluções de *direito transitório*, sob pena de se infringir o princípio do Estado de Direito na vertente em que este se traduz na *garantia da confiança dos cidadãos na estabilidade das suas situações jurídicas*;

14.ª A solução interpretativa sustentada no relato de auditoria para fundamentar a responsabilidade sancionatória e reintegratória do signatário conduz a um resultado que viola de forma clara e evidente a *protecção da confiança* subjacente ao princípio do Estado de Direito, tanto mais quanto é prática corrente a *adaptação* às especificidades do poder local da generalidade dos diplomas relativos à função pública.

15.ª Como refere o Senhor Professor Marcelo Rebelo de Sousa, em Parecer que se anexa como doc. nº 1:

AV. DA LIBERDADE, N.º 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL. (351) 21 322 9410 • FAX (351) 21 322 9419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

"Em suma, de quanto fica exposto é possível extrair a seguinte conclusão: não existe revogação da norma constante da alínea p) do número 1 do artigo 64.º da Lei n.º169/99, de 18 de Setembro, pela norma constante do artigo 156.º da Lei n.º53-A/06, de 19 de Dezembro, em geral, nos termos do disposto no número 3 do artigo 7.º do Código Civil, e, ainda, em especial, por se não tratar de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, na eventualidade de as instituições financiadas serem de criação municipal e revestirem natureza jurídico-pública."

16.ª O mesmo entendimento tiveram os mais altos responsáveis no Ministério das Finanças, qual seja o de que as Câmaras podiam continuar a financiar serviços sociais (Doc. nº 2).

17.ª No mesmo sentido se pronunciou a Direcção-Geral das Autarquias Locais (Doc. nº 3).

18.ª A tese defendida no relato de auditoria é a de que o artigo 156.º da LOE para 2007, na medida em que proíbe financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, se aplicaria, indistintamente, à administração central e local.

19.ª O erro do relato é apenas um: *confunde o que é com o que, no seu entender, deveria ser.*

O Advogado p. b.

Paula Teixeira da Cruz
Advogada
Cont. 174653182 - 8º Bairro Fiscal de Lisboa
Céd. Profissional nº 9782-L
Tel. 21 322 04 10 Telefax 21 322 04 19
paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt
Av. da Liberdade, nº 249, 3º
1250-143 Lisboa Portugal

Paula Teixeira da Cruz

Junta: 3 Documentos.

Protesta juntar: Procuração e Parecer da autoria do Exmo. Senhor Professor Dr. Sérvulo Correia, solicitado pelos Serviços Sociais.

DGTC 21 12'09 21988

AV. DA LIBERDADE, N. 249 - 3 • 1250-143 LISBOA - PORTUGAL • TEL: (351) 21 322 0410 - FAX: (351) 21 322 0419
E-mail: paula.teixeira.cruz@mail.telepac.pt

Ao

Tribunal de Contas

Proc. Nº. 46/08-AUDIT DA VIII-UAT.1

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

António Manuel Dias Baptista notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria em epígrafe tem a referir o seguinte:

1º. Participação como Vereador na Câmara Municipal de Lisboa

O signatário exerceu o seu mandato na sequência das Eleições Autárquicas de 2005, desde 09 de Outubro de 2005 até 09 de Maio de 2007, altura em que renunciou ao respectivo mandato, com efeitos a partir do dia 10 de Maio;

2º. No meu mandato nunca exerci quaisquer funções executivas, tendo participado nas reuniões do órgão executivo como vereador da Oposição, sem Pelouros;

3º. Ademais, não tenho a noção de ter participado em qualquer votação em que tenha sido aprovada a transferência de verba para os Serviços Sociais da CML, em 2007;

4º. Contudo, sempre se dirá que na eventualidade de isso, hipoteticamente, poder ter acontecido, tal seria baseado nos habituais Pareceres dos serviços que sempre informam as propostas e, onde se garante a legalidade do proposto.

Assim, na certeza de não ter conscientemente participado em qualquer deliberação ilegal, fico na expectativa de ver reconhecida pela presente Auditoria a ausência de qualquer responsabilidade minha no período do meu mandato até ao dia 09 de Maio de 2007.

Lisboa, 16 de Dezembro de 2009

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 448
DATA 17 / 12 / 09
Florida Pinheiro

O Declarante,

António Manuel Dias Baptista

DGTC 16 12'09 21717

Lisboa, 11 de Dezembro de 2009.

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1050-189 Lisboa

Processo nº 46/08-AUDIT DA VIII – UAT. 1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos pelos Municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 2007 - Audição de responsáveis.

Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara, na qualidade de Vereadora da Câmara Municipal de Lisboa nos períodos compreendidos entre 28/10/2005 e 25/01/2007, e 01/08 e 31/12/2007, tendo sido citada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria à margem referenciado, vem declarar, no exercício do direito do contraditório, que:

- Relativamente ao período compreendido entre 01/08 e 31/12/2007, adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo por António Luís Santos da Costa e outros, que exerceram durante o período compreendido entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009 as funções, respectivamente, de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa;

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 440
DATA 17 / 12 / 09

- Relativamente ao período compreendido 28/10/2005 e 25/01/2007, adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo Relato de Auditoria por Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho e outros.

Junta: 1 documento.

Com os melhores cumprimentos,

p. p. José Alexandre Côrte-Real Saraiva de Carvalho

DGTC 15 12'09 21599

Lisboa, 11 de Dezembro de 2009.

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1050-189 Lisboa

Processo nº 46/08-AUDIT DA VIII – UAT. 1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos pelos Municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 2007 - Audição de responsáveis.

José Pedro de Sande e Lemos Ramos Ascensão, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa (em substituição de Gabriela Seara) em exercício de funções entre 4 de Outubro de 2007 e 2 de Novembro de 2009, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria à margem referenciado, vem declarar, no exercício do direito do contraditório, que adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo Relato de Auditoria por António Luís Santos da Costa e outros, que exerceram durante o período compreendido entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009 as funções, respectivamente, de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa.

Com os melhores cumprimentos,

J P Ramos Ascensão

José Pedro de Sande e Lemos Ramos Ascensão

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 432
DATA 16/12/2009
Florbela Pinheiro

DGTC 15 12'09 21594

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 366
DATA 10 / 12 / 09
Herberta Pinheiro

Exmº Senhor

Director – Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050 – 189 LISBOA

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – **Audição de responsáveis**

V/REFª, Proc.nº 46/08-AUDIT DA VIII-DAT.1

Relativamente ao assunto em epígrafe, temos a honra de acusar a recepção da cópia do Relato de Auditoria respectiva, que acompanhava os ofícios nºs 17724 ----------,----------, e----------de 18 de Novembro, último, a qual, atenta a sua descrição, particularmente a constante do ponto 3.4., mereceu a nossa melhor atenção.

Com o respeito pelo trabalho desenvolvido pela equipa de Auditores, se transmite que não partilhamos das conclusões a que chegaram, reportadas ao aludido ponto 3.4., quer sob o ponto de vista da interpretação dos preceitos legais em jogo, ou afastamento de alguns deles da ordem jurídica portuguesa, quer porque a análise do mesmo ponto não nos habilita a retirar, objectivamente, que tenham sido pagos benefícios sociais sobrepostos.

Manifestamos, assim, a nossa discordância e convicção de que não foram violadas regras nem praticados actos susceptíveis de ser apelidados de violação de lei, e estamos crentes de que solução diversa da expendida no Relato, será obtida em resultado do desenvolvimento da mencionada Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Mimoso Negrão,

DGTC 09 12 09 21033

À Equipa de auditoria às Transferências,
para análise no âmbito do Contraditório.
07.Dez.09

Vossa Referência
Proc. N.º 46/08-AUDIT
DA VIII – UAT.1

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 301
DATA 07 / 12 / 09
Filomena Pinheiro

Exma. Senhora
Dra. Ana Maria de Sousa Bento
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Exma. Senhora Dra. Ana Maria de Sousa Bento

Tendo presente o vosso ofício, de 20 de Novembro, referente à Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição dos responsáveis, que mereceu a minha melhor atenção, cumpre-me referir o seguinte:

a. O meu nome somente é referido, na página 42, no que concerne a uma eventual infracção financeira referente a uma transferência para os SSCML, que violaria o disposto na LOE para 2007, devido ao facto de, aparentemente, terem considerado como, potencialmente, responsáveis todos os membros do órgão executivo municipal em funções em 2007. Isto porque aparecem Vereadores de dois mandatos e o Presidente da Câmara que iniciou funções após as eleições intercalares de 2007;
b. Do exposto na documentação que me foi enviada não consegui localizar a data exacta da deliberação municipal em causa. Nem tive acesso a essa informação. Embora pense, de memória, que esse tema tenha sido diversas vezes debatido no seio municipal.
c. No entanto, como só exerci funções no executivo municipal no curto período que decorreu entre 16/01/2007 e 09/05/2007, e anteriormente não participei em nenhuma outra reunião de Câmara, não me recordo se participei ou não na deliberação em causa. Embora tenha presente que ouvi falar do tema de um modo consensual do ponto de vista jurídico e político;

d. Acresce, que somente exerci funções de Vereador sem tempo atribuído. Do mesmo modo, sem que tenha desempenhado responsabilidades de gestão em qualquer pelouro uma vez que fui, nesse curto período temporal, Vereador da oposição;
e. Analogamente, não tinha possibilidade de concretizar um diálogo técnico permanente e exigente com os serviços de apoio jurídico do município – competência dos Vereadores com pelouro;
f. Assim sendo, só me recordo de ter tido conhecimento de opiniões jurídicas emitidas pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Parecer que validava a possibilidade de permissão da transferência aqui em causa. E que, como tal, mereceu sempre o apoio unânime de todos os partidos e autarcas representados na CML;
g. Muito provavelmente confortados por este parecer ou por outros de que tenham tido conhecimento e que aqui são citados;
h. De igual modo, não tenho nenhuma recordação de me ter sido presente, no período em que exerci funções, nenhuma opinião jurídica contrária à do GSEAO – única que conheci;
i. Pelo que a ter, eventualmente, votado esta deliberação o terei feito neste quadro político e jurídico consensual e confortado por uma opinião jurídica do GSEAO – acção que induziu um comportamento jurídico em muitos autarcas.

Assim sendo, entendo, salvo melhor opinião, que não me devem ser assacadas responsabilidades, de nenhum tipo.

Resta-me manifestar a minha inteira disponibilidade para a prestação de esclarecimentos complementares em relação a esta exposição.

Com os melhores cumprimentos

Rui Paulo Figueiredo

Rui Paulo Figueiredo

DGTC 04 12'09 20875

Exmº Senhor

Director – Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050 – 189 LISBOA

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – **Audição de responsáveis**

V/REF.ª, Proc.nº 46/08-AUDIT DA VIII-VAT.1

Relativamente ao assunto em epígrafe, temos a honra de acusar a recepção da cópia do Relato de Auditoria respectiva, que acompanhava os ofícios nºs 17724, ——, e —— de 20 de Novembro, último, a qual, atenta a sua descrição, particularmente a constante do ponto 3.4., mereceu a nossa melhor atenção.

Com o respeito pelo trabalho desenvolvido pela equipa de Auditores, se transmite que não partilhamos das conclusões a que chegaram, reportadas ao aludido ponto 3.4., quer sob o ponto de vista da interpretação dos preceitos legais em jogo, ou afastamento de alguns deles da ordem jurídica portuguesa, quer porque a análise do mesmo ponto não nos habilita a retirar, objectivamente, que tenham sido pagos benefícios sociais sobrepostos.

Manifestamos, assim, a nossa discordância e convicção de que não foram violadas regras nem praticados actos susceptíveis de ser apelidados de violação de lei, e estamos crentes de que solução diversa da expendida no Relato, será obtida em resultado do desenvolvimento da mencionada Auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

Fernando Mimoso Negrão,

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 338
DATA 09/12/09
Florbela Pinheiro

DGTC 04 12'09 20925

Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho
Rua Prof. Salazar de Sousa 22 – 8º dto
1750-233 Lisboa

À Equipa de auditoria às Transferências para análise do âmbito do contraditório.
07.Dez.09

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências - Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição dos responsáveis

Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, na qualidade Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, em exercício de funções entre 28 de Outubro de 2005 e 28 de Fevereiro de 2007, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa acima referenciado, vem informar V.Exas., que á data em que foi aprovado o apoio financeiro a transferir para os Serviços Sociais da CML, a que se refere o Anexo I do citado Relatório de Auditoria (Maio de 2007), já não se encontrava em exercício de funções, uma vez que, suspendeu as referidas funções em 28 de Fevereiro de 2007, não tendo aprovado nem tido conhecimento da aprovação de qualquer apoio aos Serviços Sociais da CML.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 298
DATA 07/12/2009

DGTC 04 12'09 20863

Câmara Municipal de Lisboa

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 427
DATA 15 / 12 / 09

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos pelos Municípios do Continente a instituições em fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

António Luís Santos da Costa, Manuel Sande e Castro Salgado, Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito, Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcelos, Maria Rosália Vargas Esteves Lopes da Mota, José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva, José Frederico de Lemos Salter Cid, Margarida Maria de Moura Alves da Silva Almeida da Saavedra, Pedro José Del Negro Feist, Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta, José Paixão Moreira Sá Fernandes, Ruben Luís Carvalho Silva e Rita da Conceição Magrinho tendo sido citados para se pronunciarem sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vêm exercer o *direito de contraditório*, o que o fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) A factualidade relevante

(1) O relato de auditoria considera que as transferências financeiras realizadas por 12 dos 30 municípios auditados, «*tendo por escopo a concessão de benefícios sociais (...) e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares que, no ano de 2007, ascendeu ao valor global de* ***€ 12.688.142***», «*consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de*

protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na Administração Pública», em infracção ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).[1]

(2) Em consequência, segundo o relato de auditoria, tais transferências são passíveis de configurar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por integrarem a previsão dos artigos 59.º, n.º 4 (pagamentos indevidos) e 65.º, n.º 1, alínea *b*) (multas pela violação das normas relativas à elaboração e execução dos orçamentos, à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).[2]

(3) O executivo camarário em que participaram os signatários tomou posse em 1 de Agosto de 2007 – na sequência das eleições intercalares realizadas em 15 de Julho de 2007 – e exerceu o seu mandato até 2 de Novembro de 2009.

(4) Por conseguinte, a *responsabilidade* dos signatários quanto ao período auditado respeita apenas aos **5 meses** que decorreram entre 1 de Agosto e 31 de Dezembro de 2007, inclusive.

(5) De acordo com os anexos III e IV do relato de auditoria, que desde já se contestam por *manifesto erro*, o Presidente da Câmara Municipal Lisboa, António Luís Santos da Costa, seria o responsável pela totalidade das *autorizações de pagamentos*, ao passo que os membros de dois executivos municipais (o anterior e o posterior às eleições intercalares de 15 de Julho de 2007) seriam responsáveis pelas correspondentes *autorizações de despesa*.

(6) O valor total de transferências – referido no quadro 11 do relato de auditoria e nos anexos I e II – € **5.605.320,** diz respeito aos Serviços Sociais da Câmara

---

[1] Páginas 24 a 27 do relato de auditoria.

[2] Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

Municipal de Lisboa (SSCML), criados pela Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003[3].

(7) Em 22 de Dezembro de 2006, foi celebrado um Protocolo de Cooperação entre a CML e os SSCML que se junta ao presente contraditório e no qual têm enquadramento todas as transferências referidas no relato de auditoria e onde aparece, em primeira linha, a *assunção dos compromissos* relativos a essas despesas por parte do Município.

(8) Contudo, note-se desde já, que essas transferências dizem respeito ao conjunto de actividades prosseguidas pelos SSCML, as quais ultrapassam em muito o conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 – qualquer que seja o sentido a atribuir a essa expressão – uma vez que abrangem a gestão dos refeitórios municipais e de unidades de educação destinadas aos filhos dos funcionários, bem como inúmeras actividades desportivas e culturais que genericamente se configuram como actividades de apoio socioeconómico específico e de minimização de encargos familiares.

(9) Foram elaborados três quadros, tendo por elemento agregador o objecto da transferência, e cuja documentação de suporte se junta com o presente contraditório:

Objecto	**Equipamento do Edifício-Sede e Serviços Médicos dos SSCML**				
Montante	**€ 750.000**				
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Proposta n.º 115-B/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes	Câmara Municipal (aprovada por unanimidade)	28.03.2007	2070000203	Marina Ferreira	21.05.2007
Observ.: Autorizações de despesa e pagamento do anterior executivo					

[3] Deliberação aprovada por unanimidade e publicada no *Boletim Municipal*, de 23 de Outubro de 2003 (Ano X, n.º 505, pp. 2153-2165).

Objecto	Subvenção para o apoio e funcionamento dos SSCML				
Montante	€ 4.700.342 pagos em 4 tranches trimestres, no valor unitário de € 1.175.085,50				
Autorização da despesa			Autorização do pagamento		
Documento	Responsáveis	Data	P. A. P.	Responsável	Data
Proposta n.º 115-C/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes	Câmara Municipal (aprovada por unanimidade)	28.03.2007	2070000155 (1.ª e 2.ª tranche)	António Carmona Rodrigues	23.04.2007
			2070000336 (3.ª tranche)	Marina Ferreira	25.07.2007
			2070000505 (4.ª tranche)	Cardoso da Silva	10.10.2007
Observ.: Autorizações de despesa e de pagamento do anterior executivo, com excepção da autorização do último pagamento.					

Objecto	Encargos de funcionamento dos SSCML durante o 1.º semestre de 2007				
Montante	€ 155.000				
Autorização da despesa			Autorização do pagamento		
Documento	Responsáveis	Data	P. A. P.	Responsável	Data
Informação n.º 61/DSHS/CD	Comissão Administrativa (aprovada por unanimidade)	18.06.2007	2070000541	Cardoso da Silva	24.10.2007
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo e pagamento pelo vereador responsável pelas finanças no executivo seguinte.					

(10) Em face do que antecede e no que diz respeito ao Município de Lisboa, conclui-se o seguinte:

- A **totalidade das *autorizações de despesa*** foi anterior a 01.08.2007, data de tomada de posse do executivo municipal saído das eleições intercalares de 15.07.2007, pelo que **não recai sobre nenhum dos signatários qualquer responsabilidade** a esse nível;

- Os signatários não foram, de igual modo, responsáveis pelas *autorizações de pagamentos*, com excepção de duas delas que foram autorizadas pelo Vereador Cardoso da Silva, responsável pelo pelouro das Finanças,

Património e Recursos Humanos, ao abrigo da delegação de competências que lhe foi conferida pelo Despacho n.º 474/P/2007[4];

- No caso específico do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Luís Santos da Costa, identificado no relato de auditoria como **único responsável** pela autorização dos pagamentos, conclui-se que tal afirmação não tem qualquer suporte nos factos provados por documentos juntos com o presente contraditório;

- A responsabilidade pela *autorização da despesa* que aparece imputada ao Vereador Cardoso da Silva no anexo III não existe; por outro lado o anexo IV é omisso quanto a qualquer imputação de responsabilidade financeira a este vereador.

(11) Assim sendo, não há qualquer elemento, no plano dos factos, que permita considerar os signatários como *agentes da acção*, devendo, em conformidade ser rectificado o relato de auditoria, mediante **a exclusão integral dos seus nomes dos anexos III e IV**.

(12) Os factos aduzidos bastariam para se dar como encerrado o contraditório.

(13) Contudo, por mera precaução, sempre se dirá que os fundamentos do relato de auditoria radicam apenas e tão só numa *interpretação* do sentido e alcance a atribuir ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, que não se acompanha.

Como se irá demonstrar de seguida – embora se duvide que este tipo de construções interpretativas e de tomadas de posição jurisprudencial devam ter lugar em relatórios de auditoria – a tese veiculada no relato de auditoria não respeita os princípios básicos da interpretação normativa, para além de consagrar uma solução interpretativa que põe em

---

[4] Delegação de competências publicada no *Boletim Municipal*, de 23 de Agosto de 2007 (Ano XIV, n.º 705, pp. 1572-1584).

causa o princípio do Estado de Direito, nas vertentes da *protecção da confiança* e da *precisão* ou *determinabilidade das normas*.

Vejamos:

II) Sentido e alcance do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007

(14) A tese defendida no relato de auditoria é a de que o artigo 156.º da LOE para 2007, na medida em que proíbe financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, se aplicaria, indistintamente, à administração central e local.

(15) O erro do relato é apenas um: *confunde o que é com o que, no seu entender, deveria ser*.

(16) O Tribunal de Contas adopta uma interpretação do artigo 156.º que corresponde à forma mais eficaz de alcançar o que, no seu entender, *deve ser* o fim último da norma: a cessação imediata de todas as formas paralelas de financiamento de subsistemas de protecção social a funcionários públicos.

(17) Estamos seguros que, se o Tribunal de Contas tivesse poderes legislativos, a redacção do artigo teria sido clara e os destinatários não teriam justificação para não ter implementado a tempo e horas as alterações decorrentes da sua aplicação.

(18) Contudo, a aprovação de uma lei de Orçamento de Estado segue um figurino que não é esse: compete em exclusivo ao Governo da República apresentar a proposta de lei. Esta exclusividade de iniciativa compreende-se face ao objecto do Orçamento – opções de receitas e despesas do Estado e da Segurança Social.

(19) Uma primeira chamada de atenção: a autonomia financeira das Autarquias Locais, pessoas colectiva pública distinta do Estado e com autonomia financeira constitucionalmente consagrada, nomeadamente quanto às regras de aprovação orçamental e respectiva autonomia face ao orçamento do Estado.

(20) A determinação do sentido do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 é muito difícil, quer por apelo ao *elemento literal* da interpretação, quer ainda por integração dos conceitos utilizados no quadro de outras normas do ordenamento, quer, finalmente, através do *elemento histórico* da interpretação, com especial relevo para os *trabalhos preparatórios*, que revelam uma intencionalidade normativa inserida no quadro de uma *revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública*, pelo que é imperioso que se faça a melhor interpretação da norma.

(21) Em primeiro lugar uma *interpretação sistemática*.

(22) O artigo 156.º insere-se num conjunto de preceitos que visam a uniformização progressiva dos regimes de protecção social identificados na própria lei do orçamento: Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM), Serviços Sociais do Ministério da Justiça (SSMJ), Assistência na Doença ao Pessoal ao Serviço da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública (SAD da GNR e da PSP) e da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), sendo certo que a vigência desses regimes efectivamente cessou a 1 de Janeiro de 2007.

(23) A abolição desses subsistemas foi acompanhada pelas alterações legislativas necessárias a criar um regime legal consistente, nomeadamente, mediante: a extinção do Cofre Geral dos Tribunais, dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Fundo de Garantia da Justiça (artigo 133.º), a autorização legislativa no sentido de interconexão de bases de dados (artigo 143.º), ou a revogação do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 31669, de 22 de Novembro de 1941, que teve como objectivo fazer cessar a obrigação do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P. entregar à

CGA os encargos com pensões apurados nos termos do referido artigo (159.º, todos da LOE).

(24) Também não será despiciente referir que face às dúvidas quanto à aplicação da norma, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento – elemento do órgão com competência exclusiva de iniciativa orçamental – fez emitir Nota Interpretativa, em 08.03.2007, transmitida ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, na qual se referia que «*caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é da sua competência, tê-lo ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local*» (sublinhado nosso);

(25) Este é o cerne da questão. O próprio relato de auditoria que agora se discute ao referir no ponto 2.4 sob o título *Enquadramento Legal*, as atribuições do Município, mormente a prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*) da Lei n.º 169/99, de 18/09[5], **não refere a revogação ou limitação do preceito**, por força do referido artigo 156.º, sendo certo que o poderia ter feito, se assim o entendesse.

(26) Ora, da mesma foram que o Tribunal de Contas não fez esta leitura, também os Municípios não a fizeram, nem o Governo da República,[6] a quem – repete-se – se deveu a iniciativa legislativa.

(27) Não é legítimo, assim, que, posteriormente, o Tribunal de Contas se lembre de construir uma interpretação *estendendo a aplicação às autarquias locais da norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007*.

---

[5] Determina essa norma que compete à câmara municipal «*Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

[6] Sobre a não aplicação do artigo 156.º aos municípios também se pronunciou a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, em parecer de 01.06.2007.

III) A harmonização dos sistemas de protecção social

(28) Procurando surpreender o sentido da norma a partir do seu *elemento literal* é, por outro lado, evidente, que esta apenas abrange «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada).

(29) Contudo, a Lei do Orçamento do Estado para 2007 não define em que consistem esses «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde», nem tão pouco concretiza os «financiamentos públicos» que cessam a partir de 1 de Janeiro de 2007 por aplicação dessa norma.

(30) Poderia admitir-se que esta questão ficaria clarificada no diploma de execução orçamental; mas em vão: o Decreto-Lei 50-A/2007, de 6 de Março, é completamente omisso quanto a esta matéria.

(31) Além disso, para o relato de auditoria, a evolução legislativa no sentido da harmonização dos «sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da administração pública» e da cessação dos «subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários», teria como consequência que «a aceitação de um "*sistema paralelo*" nas autarquias locais, configuraria uma violação ao *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública* (...)» (ênfase aditada).

(32) Numa outra perspectiva, poderia tentar recorrer-se ao *relatório do orçamento do Estado para 2007*, onde se encontram algumas orientações gerais em matéria de protecção social, na sequência da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões. Nesse relatório é feita referência ao Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de Junho, que define a transição do regime obrigatório de protecção social da função pública para o

regime geral de segurança social dos trabalhadores que, sem interrupção da prestação de trabalho, mudem de regime de vinculação (de direito público para direito privado) e anuncia-se, para 2007, em estreita articulação com a reforma do sistema de vínculos, a *revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública.*

(33) Contudo, essa revisão só viria a ocorrer através da Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro, que define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, através da sua integração no Regime Geral de Segurança Social ou no Regime de Protecção Social Convergente.

(34) Por seu turno, a Lei de Bases da Saúde[7] refere-se ao apoio do Estado ao desenvolvimento do sector privado de prestação de cuidados de saúde (Base XXXVII) e à possibilidade de as instituições particulares de solidariedade social com objectivos de saúde serem subsidiadas financeiramente e apoiadas tecnicamente pelo Estado e pelas autarquias locais (n.º 3 da Base XXXVIII).

(35) Contudo, daí não se retira qualquer conclusão para efeitos de aferir o sentido do conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007.

(36) Ora, é de crer que, caso a intenção do legislador orçamental fosse, verdadeiramente, a de alterar os modos de financiamento dos «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» mantidos ou apoiados pela Administração Local Autárquica, não se limitasse a resolver essa questão a partir de um norma vaga, insuficientemente precisa, cujo conteúdo é dificilmente determinável, tanto mais quanto se trataria de uma medida de largo alcance, como se pode ver pelos resultados da auditoria a partir da análise do questionário realizado junto dos 278 Municípios do Continente.

(37) Além disso, não pode deixar de ser considerada com especial relevo a posição expressa pelo Ministério das Finanças, no sentido de a aplicação daquela

[7] Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, alterada pela Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro.

disposição à realidade autárquica dever ser ponderada e clarificada, tanto mais quanto é prática corrente a *adaptação* às especificidades do poder local da generalidade dos diplomas relativos à função pública, como, de resto, sucedeu com o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, o qual foi aplicado, com as necessárias adaptações, à administração local, pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 104/2006 de 7 de Junho.

(38) Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, que aprova o regime de acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, não se aplica aos trabalhadores das autarquias locais, e os princípios do Sistema de Acção Social Complementar, criado pelo Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio – uniformização e generalização, adequação e não cumulação – nunca foram considerados incompatíveis com a atribuição, pelas autarquias locais, de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

(39) No caso concreto dos SSCML, basta atentar no respectivo estatuto e finalidades para verificar que os mesmos têm um âmbito muito mais vasto que os «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, qualquer que seja o conteúdo que se pretenda atribuir a esse conceito.

(40) Com efeito, resulta desde logo do preâmbulo da Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003, que o que esteve em causa com a criação dos SSCML foi a instituição de regimes de acção social complementar «que não sejam atendíveis ou sejam apenas parcialmente atendíveis através dos Regimes Gerais de Protecção Social» e que esses regimes, se podem abranger apoio social e assistência médica ou medicamentosa, também abrangem benefícios complementares aos da segurança social, actividades desportivas e culturais;

apoio socioeconómico específico, minimização de encargos familiares, entre muitas outras actividades, que genericamente se configuram como «esquemas subsidiários de protecção social» dos trabalhadores da CML.

(41) Por outro lado, basta atentar nos Estatutos dos SSCML (Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003) e no Protocolo de Cooperação celebrado entre a CML e os SSCML em 22 de Dezembro de 2006, para verificar que as verbas transferidas pela CML dizem respeito a um conjunto de actividades e prestações que ultrapassam em muito o conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007.

(42) Com efeito, aí se refere a cedência da gestão dos refeitórios e unidades de educação destinadas aos filhos dos funcionários, aí se regula a cedência de imóveis, recursos humanos, equipamentos e veículos, mostrando-se evidente que as transferências anuais da CML para o SSCML não dizem apenas respeito à acção social complementar, mas também às actividades dos refeitórios e das unidades de educação, sendo inclusivamente calculadas de forma diferente (cf. artigo 14.º Protocolo de Cooperação celebrado entre a CML e os SSCML).

(43) É certo que o Decreto-Lei n.º 194/91 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007 e que este diploma contém uma norma de acordo com a qual todos os serviços e organismos, ou entidades que lhes sucedam, que tenham inscritas no seu orçamento para o ano de 2007 verbas a transferir para os serviços sociais extintos, devem fazer a transferência das mesmas para os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP).

(44) Contudo, este diploma apenas regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, excepcionado aqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza, bem como os Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

(45) O que antecede permite compreender que a expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde», constante do artigo 156.º da Lei do

Orçamento do Estado para 2007, seguramente não pretendeu abranger os regimes de acção social complementar criados pelo Decreto-Lei n.º 194/91 e revistos pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, que contém norma especial em matéria de recursos financeiros.

(46) Por isso, estamos em crer que o conteúdo útil dessa expressão apenas poderá ser encontrado, justamente, por apelo aos acórdãos n.ºs 5/2008 e 8/2009 do Plenário da 1.ª Secção – que o relato de auditoria cita, mas dos quais não extrai todas as consequências.

(47) Com efeito, essa jurisprudência formula, justamente, o princípio de que «a contratação de serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município carece de fundamento legal», referindo-se ao *princípio de não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza*, expresso no artigo 3.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 122/2007, e que já constava do artigo 3.º, alínea c) do Decreto-Lei n.º 194/91, enquanto elemento caracterizador do *regime da acção social complementar*.

(48) É certo que este regime nunca se aplicou aos Municípios (cf. Decreto-Lei n.º 194/91 e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, onde se refere expressamente a administração directa e indirecta do Estado) onde sempre vigoraram *soluções de natureza casuística, baseadas no disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p) da Lei das Autarquias Locais* (LAL).[8]

(49) Contudo, *foi precisamente no âmbito da contratação de seguros de saúde privados pelos Municípios, que o plenário da primeira secção do Tribunal de Contas aplicou o disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, e não no quadro da instituição, pelos Municípios, de regimes de acção social complementar, em tudo semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado.*

[8] Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

(50) Assim, a expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 já foi integrada pelo Tribunal de Contas como vedando a contratação de serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município, mas *nunca foi interpretada como incluindo igualmente regimes de acção social complementar, semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado.*

(51) Aliás, a invocação pelo relato de auditoria de um *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*, o qual teria consagração nos artigos 13.º, n.º 2 e 266.º da Constituição (é referido também o artigo 5.º do CPA), para sustentar a inadmissibilidade de regimes de acção social complementar ao nível das autarquias locais, para além de revelar alguma ignorância quanto ao sentido da vinculação do legislador e da Administração ao respeito pela igualdade, seguramente que desconhece o sentido interpretativo atribuído a esse princípio pela doutrina e pela jurisprudência constitucional.

(52) Na verdade, o sentido constitucional da igualdade para além de se desdobrar em múltiplas dimensões, tem vindo a ser, sobretudo, aplicado a partir da *proibição do arbítrio*, o que implica a utilização de um critério de valoração mediado pelo conceito de justiça, segundo o qual «o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente».[9]

(53) Por isso a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem afirmado consistentemente que «o princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça *distinções. Proíbe,* isso sim, o *arbítrio*; ou seja: proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. *Proíbe* também que se tratem por igual situações essencialmente desiguais. E *proíbe* ainda a *discriminação;* ou seja: as

[9] Cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003, p. 428.

diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13.º» (Acórdão n.º 39/88, *Diário da República,* I Série, de 3 de Março de 1988).

(54) E, no Acórdão n.º 157/88 (*Diário da República,* I Série, de 26 de Julho de 1988), escreve-se: «Retomando aqui, uma vez mais, o entendimento que este Tribunal vem perfilhando (na esteira, de resto, da Comissão Constitucional e da doutrina) acerca do sentido e alcance do princípio da igualdade, na sua função 'negativa' de princípio de 'controle'..., tudo estará em saber se, ao estabelecer a desigualdade de tratamento em causa, o legislador respeitou os limites à sua liberdade conformadora ou constitutiva ('discricionaridade' legislativa), que se traduzem na ideia geral de *proibição de arbítrio.* Ou seja: tudo estará em saber se essa desigualdade se revela como 'discriminatória' e *arbitrária,* por desprovida de *fundamento racional* (ou fundamento *material* bastante), atenta a natureza e a especificidade da situação e dos efeitos tidos em vista (e, logo, o objectivo do legislador) e, bem assim, o conjunto dos valores e fins constitucionais (isto é, a desigualdade não há-de buscar-se num 'motivo' constitucionalmente impróprio)».[10]

(55) Seja como for, é evidente que não existe na ordem jurídica portuguesa um *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*, como o proclamado no relato de auditoria...

(56) Não há dúvida que, neste aspecto, o relato de auditoria confundiu a convergência de regimes de protecção social da função pública – que só viria a ser consagrada na Lei n.º 4/2009 – com um inexistente *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública...*

(57) Em face do exposto, considera-se desnecessário analisar a natureza da norma contida no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, porque o seu

[10] Cf. ainda, sobre esta interpretação do princípio da igualdade, os seguintes Acórdãos: n.º 76/85 (*Diário da República,* II Série, de 8 de Junho de 1985), n.º 142/85 (*Diário da República,* II Série, de 7 de Setembro de 1985), n.º 143/85 (*Diário da República,* I Série, de 3 de Setembro de 1985) e n.º 309/85 (*Diário da República,* II Série, de 11 de Abril de 1986).

elevado grau de indeterminação dificilmente permite sustentar que a partir dela resulte a dupla intencionalidade a que alude o relato de auditoria.

(58) É desde logo evidente que o princípio da não cumulação das prestações sociais é um traço estruturante do regime da acção social complementar existente no nosso ordenamento desde 1976 (Decreto-Lei n.º 592/76, de 23 de Julho, depois Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio e, actualmente, Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril) e que a norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 não refere a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, mas apenas e tão só «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada) os quais não abrangem, seguramente, os regime de acção social complementar previstos no Decreto-Lei n.º 122/2007, nem os instituídos, em termos análogos, pelas autarquias locais.

(59) Por outro lado, mesmo que se entenda que o conceito de «financiamentos públicos» usado no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 cobre verbas provenientes quer do Estado (administração directa e indirecta) quer das Autarquias Locais, a verdade é que daí não decorre qualquer modificação legislativa da LAL ou da Lei das Finanças Locais, sendo manifestamente absurdo qualificar o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 como uma norma material ou como um *cavalier budgétaire*.

(60) Trata-se, outrossim, de uma norma cujo sentido útil, tal como foi fixado pela jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais.

(61) Ademais, caso se pretendesse pôr termo à acção social complementar desenvolvida pelas autarquias locais a favor dos seus trabalhadores, não só seria necessário alterar a LAL e, eventualmente, a Lei das Finanças Locais (o que manifestamente não esteve em causa no artigo 156.º da Lei do Orçamento

do Estado para 2007), como não poderiam deixar de se prever soluções de *direito transitório*, sob pena de se infringir o princípio do Estado de Direito na vertente em que este se traduz na *garantia da confiança dos cidadãos na estabilidade das suas situações jurídicas*.

IV) Uma interpretação inconstitucional

(62) Com efeito, a solução interpretativa sustentada no relato de auditoria para fundamentar a responsabilidade sancionatória e reintegratória dos signatários conduz a um resultado que viola de forma clara e evidente a *protecção da confiança* subjacente ao princípio do Estado de Direito.

(63) Efectivamente, constitui entendimento pacífico e reiterado da jurisprudência constitucional que o princípio do Estado de direito democrático postula uma ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, implicando um mínimo de certeza e de segurança relativamente aos direitos e expectativas juridicamente criados. Em consequência, a normação que obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva a esses mínimos de certeza e segurança é constitucionalmente inaceitável.[11]

(64) Aliás, o Tribunal Constitucional tem entendido que o princípio da confiança é violado quando haja uma ***afectação inadmissível, arbitrária ou demasiadamente onerosa de expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos*** (cf., entre muitos outros, Acórdãos n.º 287/90, 303/90, 625/98 e 634/98). Segundo o Acórdão n.º 287/90, a ideia geral de inadmissibilidade poderá ser aferida, nomeadamente, por dois critérios: a afectação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma

[11] Veja-se, por exemplo, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 285/92, que identifica um vasto conjunto de decisões nesta matéria.

mutação na ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes, devendo recorrer-se aqui ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

(65) Em síntese, segundo o Tribunal Constitucional «*o princípio da protecção da confiança exprime uma ideia de justiça que aprofunda o Estado de direito democrático. Segundo ela, o Estado não pode legislar alterando as expectativas legítimas dos cidadãos relativamente às respectivas posições jurídicas, a não ser que razões ponderosas o ditem [...]. Prevalecem, neste último caso, a necessidade e o valor dos fins almejados, perante a segurança e a solidez das expectativas. Mas tal sacrifício das expectativas deve ser previsível para os cidadãos atingidos e não desproporcional à lesão dos interesses subjacentes* [...]».[12]

(66) Não se pondo em causa a possibilidade, a que alude o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 4/2003, quando aí se escreve que «*...as contingências financeiras supervenientes, mormente no que toca à dificuldade da administração não poder suportar os gastos normais do funcionamento dos serviços, entre eles se contando os relativos trabalhadores, ou à necessidade sentida pelo legislador de proceder a uma melhor adequação dos serviços na perspectiva de uma melhor e actual pacificação das necessidades demandadas pelos interesses públicos que lhe cabe primacialmente definir e prosseguir*», e que em domínios altamente sensíveis «*às vicissitudes da realidade económico-financeira, sob a qual os direitos pretensamente atingidos se movem, e onde se cruzam, com sentidos por vezes divergentes as expectativas das suas carreiras, mesmo no aspecto remuneratório, e a necessidade sentida pelo legislador de procurar salvaguardar, por outros meios organizatórios ou até materiais, a*

[12] Acórdão n.º 786/96, publicado em Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 34.º, pp. 23 e segs..

realização do interesse público que lhe cabe determinar, não será possível vislumbrar a constituição de uma expectativa materialmente fundada não só da manutenção das suas previsões anteriores sobre o provável andamento das suas carreiras, como mesmo das situações já alcançadas em função do direito em vigor»; a verdade é que **não pode deixar de infringir o principio da protecção da confiança uma interpretação do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 que nele veja a cessação abrupta e repentina, sem qualquer solução transitória, dos mecanismos de acção social complementar postos em vigor pelos Municípios em analogia aos aplicados pela Administração directa e indirecta do Estado, tanto mais quanto é conhecida a regra geral de adaptação às especificidades da Administração Local das soluções adoptadas** – mormente em matéria de pessoal – **para a Administração directa e indirecta do Estado.**

V) Conclusões

Em face do exposto formulam-se as seguintes conclusões fundamentais:

1.ª A **totalidade das *autorizações de despesa*** foi anterior a 01.08.2007, data de tomada de posse do executivo municipal saído das eleições intercalares de 15.07.2007, pelo que **não recai sobre nenhum dos signatários qualquer responsabilidade** a esse nível;

2.ª Os signatários não foram, de igual modo, responsáveis pelas ***autorizações de pagamentos***, com excepção de duas delas que foram autorizadas pelo Vereador Cardoso da Silva, responsável pelo pelouro das Finanças, Património e Recursos Humanos, ao abrigo da delegação de competências que lhe foi conferida pelo Despacho n.º 474/P/2007;

3.ª No caso específico do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Luís Santos da Costa, identificado no relato de auditoria como **único responsável pela autorização dos pagamentos**, conclui-se que tal afirmação não tem qualquer suporte nos factos provados por documentos juntos com o presente contraditório;

4.ª Não existe a responsabilidade pela *autorização da despesa* que aparece imputada ao Vereador Cardoso da Silva no anexo III e o anexo IV é omisso quanto a qualquer imputação de responsabilidade financeira a este vereador;

5.ª Não há qualquer elemento, no plano dos factos, que permita considerar os signatários como *agentes da acção*, devendo, em conformidade ser rectificado o relato de auditoria, mediante **a exclusão integral dos seus nomes dos anexos III e IV**;

6.ª Os fundamentos do relato de auditoria radicam apenas e tão só numa *interpretação* do sentido e alcance a atribuir ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, que não se acompanha;

7.ª A expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 já foi integrada pelo Tribunal de Contas como vedando a contratação serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município, mas *nunca foi interpretada como incluindo igualmente regimes de acção social complementar, semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado*;

8.ª O princípio da não cumulação das prestações sociais é um traço estruturante do regime da acção social complementar existente no nosso ordenamento desde 1976;

9.ª A norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 não refere a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, mas apenas e tão só a «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados

de saúde» (ênfase aditada) os quais não abrangem os regime de acção social complementar previstos no Decreto-Lei n.º 122/2007, nem os instituídos, em termos análogos, pelas autarquias locais.

10.ª Mesmo que se entenda que o conceito de «financiamentos públicos» usado no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 cobre verbas provenientes quer do Estado (administração directa e indirecta) quer das Autarquias Locais, a verdade é que daí não decorre qualquer modificação legislativa da LAL ou da Lei das Finanças Locais, sendo manifestamente absurdo qualificar o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 como uma norma material ou como um *cavalier budgétaire*;

11.ª Trata-se, outrossim, de uma norma cujo sentido útil, tal como foi fixado pela jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais;

12.ª Caso se pretendesse pôr termo à acção social complementar desenvolvida pelas autarquias locais a favor dos seus trabalhadores, não só seria necessário alterar a LAL e, eventualmente, a Lei das Finanças Locais (o que manifestamente não esteve em causa no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007), como não poderiam deixar de se prever soluções de *direito transitório*, sob pena de se infringir o princípio do Estado de Direito na vertente em que este se traduz na *garantia da confiança dos cidadãos na estabilidade das suas situações jurídicas*;

13.ª A solução interpretativa sustentada no relato de auditoria para fundamentar a responsabilidade sancionatória e reintegratória dos signatários conduz a um resultado que viola de forma clara e evidente a *protecção da confiança* subjacente ao princípio do Estado de Direito, tanto mais quanto é prática corrente a *adaptação* às especificidades do poder local da generalidade dos diplomas relativos à função pública.

Com os melhores cumprimentos,

António Luís Santos da Costa

Manuel Sande e Castro Salgado

Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito

Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcelos

Maria Rosália Vargas Esteves Lopes da Mota

José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva

José Frederico de Lemos Salter Cid

Margarida Maria de Moura Alves da Silva Almeida da Saavedra

Pedro José Del Negro Feist

Câmara Municipal de Lisboa

Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta

José Paixão Moreira Sá Fernandes

Ruben Luís Carvalho Silva

Rita da Conceição Magrinho

Anexos: (i) Protocolo de Cooperação entre a CML e os SSCML
(ii) Proposta n.º 115-B/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes e autorizações de pagamento relacionadas
(iii) Proposta n.º 115-C/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes e autorizações de pagamento relacionadas
(iv) Informação n.º 61/DSHS/CD e autorizações de pagamento relacionadas

DGTC 14 12'09 21572

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 426
DATA 15 / 12 / 09

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos pelos Municípios do Continente a instituições em fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito, José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva, José Miguel Anacoreta Correia e Pedro José Del Negro Feist, José Paixão Moreira Sá Fernandes, Ruben Luís Carvalho Silva e Rita da Conceição Magrinho tendo sido citados para se pronunciarem sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vêm exercer o *direito de contraditório*, o que o fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) A factualidade relevante

(1) O relato de auditoria considera que as transferências financeiras realizadas por 12 dos 30 municípios auditados, «*tendo por escopo a concessão de benefícios sociais (...) e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares que, no ano de 2007, ascendeu ao valor global de € 12.688.142*», «*consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na*

Administração Pública», em infracção ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).[1]

(2) Em consequência, segundo o relato de auditoria, tais transferências são passíveis de configurar eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, por integrarem a previsão dos artigos 59.º, n.º 4 (pagamentos indevidos) e 65.º, n.º 1, alínea *b*) (multas pela violação das normas relativas à elaboração e execução dos orçamentos, à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).[2]

(3) Os signatários tomaram posse em 28 de Outubro de 2005, no executivo liderado por Carmona Rodrigues, cuja ausência deste relato se estranha, e exerceram funções até 17 de Maio de 2007;

(4) Os signatários Marina João Lopes Ferreira, António Manuel Pimenta Proa, Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito, José Manuel Amaral Lopes[3] foram, posteriormente, nomeados para a comissão administrativa da Câmara de Lisboa, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68-A/2007, de 17 de Maio, a fim de assegurarem a gestão corrente da edilidade enquanto decorresse as eleições intercalares do dia 1 de Julho de 2007:

(5) A *responsabilidade* desses últimos respeita, quanto ao período auditado, ao período compreendido entre 18 de Maio a 31 de Julho de 2007.

(6) De acordo com os anexos III e IV do relato de auditoria, o posterior Presidente da Câmara Municipal Lisboa, António Luís Santos da Costa, seria o responsável pela totalidade das *autorizações de pagamentos*, ao passo que os membros de dois executivos municipais (o anterior e o posterior às eleições

---

[1] Páginas 24 a 27 do relato de auditoria.

[2] Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

[3] Da comissão administrativa também fazia parte José Vitorino Cardoso da Silva, cuja resposta ao Tribunal de Contas segue em conjunto com a dos restantes membros da actual edilidade.

intercalares de 15 de Julho de 2007) seriam responsáveis pelas correspondentes *autorizações de despesa.*

(7) O valor total de transferências – referido no quadro 11 do relato de auditoria e nos anexos I e II – € **5.605.320,** diz respeito aos Serviços Sociais da Câmara Municipal de Lisboa (SSCML), criados pela Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003[4].

(8) Em 22 de Dezembro de 2006, foi celebrado um Protocolo de Cooperação entre a CML e os SSCML que se junta ao presente contraditório e no qual têm enquadramento todas as transferências referidas no relato de auditoria e onde aparece, em primeira linha, a *assunção dos compromissos* relativos a essas despesas por parte do Município.

(9) Contudo, note-se desde já, que essas transferências dizem respeito ao conjunto de actividades prosseguidas pelos SSCML, as quais ultrapassam em muito o conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 – qualquer que seja o sentido a atribuir a essa expressão – uma vez que abrangem a gestão dos refeitórios municipais e de unidades de educação destinadas aos filhos dos funcionários, bem como inúmeras actividades desportivas e culturais que genericamente se configuram como actividades de apoio socioeconómico específico e de minimização de encargos familiares.

(10) Foram elaborados três quadros, tendo por elemento agregador o objecto da transferência, e cuja documentação de suporte se junta com o presente contraditório:

Objecto			**Equipamento do Edifício-Sede e Serviços Médicos dos SSCML**		
Montante			**€ 750.000**		
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Proposta n.º 115-	Câmara Municipal	28.03.2007	2070000203	Marina	21.05.2007

[4] Deliberação aprovada por unanimidade e publicada no *Boletim Municipal*, de 23 de Outubro de 2003 (Ano X, n.º 505, pp. 2153-2165).

B/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes	(aprovada por unanimidade)			Ferreira	
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo e pagamento pela comissão administrativa					

Objecto	Subvenção para o apoio e funcionamento dos SSCML				
Montante	€ 4.700.342 pagos em 4 tranches trimestres, no valor unitário de € 1.175.085,50				
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Proposta n.º 115-C/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes	Câmara Municipal (aprovada por unanimidade)	28.03.2007	2070000155 (1.ª e 2.ª tranche)	António Carmona Rodrigues	23.04.2007
			2070000336 (3.ª tranche)	Marina Ferreira	25.07.2007
			2070000505 (4.ª tranche)	Cardoso da Silva	10.10.2007
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo. Autorizações de pagamento da anterior edilidade, da comissão administrativa e da edilidade seguinte.					

Objecto	Encargos de funcionamento dos SSCML durante o 1.º semestre de 2007				
Montante	€ 155.000				
Autorização da despesa			**Autorização do pagamento**		
Documento	**Responsáveis**	**Data**	**P. A. P.**	**Responsável**	**Data**
Informação n.º 61/DSHS/CD	Comissão Administrativa (aprovada por unanimidade)	18.06.2007	2070000541	Cardoso da Silva	24.10.2007
Observ.: Autorizações de despesa do anterior executivo e pagamento pelo vereador responsável pelas finanças no executivo seguinte.					

(11) Em face do que antecede e no que diz respeito ao Município de Lisboa, conclui-se o seguinte:

– As *autorizações de despesa* ocorreram a 28 de Março e 18 de Junho de 2007, e foram tomadas **por unanimidade**, respectivamente pelo anterior executivo municipal e pelos membros da comissão administrativa, **no âmbito do que consideravam a melhor prossecução da competência**

legalmente prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*), do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;

- À totalidade dos signatários **não foi**, no âmbito do presente relato, **imputável qualquer responsabilidade** a título de *autorizações de pagamentos*.

(12) A ilegalidade das *despesas autorizadas* acontece quando os factos geradores da obrigação da despesas não respeitam as normas legais aplicáveis ou quando não satisfaçam os princípios de economia, eficiência e eficácia[5];

(13) Ora, conforme melhor se verá, o enquadramento jurídico das autorizações de despesa – a *supra* referida alínea *p*) – não teve a sua incidência revogada ou a qualquer nível limitada pelo artigo 156.º da LOE para 2007, por não ter sido essa a intenção do legislador;

(14) Por outro lado, ainda que a autorização da despesa tivesse efectivamente sido ilegal, o que não se concede, daí a classifica-la como *pagamento indevido* vai uma grande distância, que se afigura não ter sido considerada pelo Tribunal de Contas;

(15) Só existe *pagamento indevido*, e nesta medida dever de restituição ao erário público do valor pago, quando **seja feita prova** de *a contrapartida não ser adequada ao fim do interesse público*;

(16) O regime da responsabilidade financeira, pela sua gravidade, está rodeado de constrangimentos legais, precisamente para garantir a sua correcta utilização, no qual se insere a necessidade de provar o facto, a subsunção ao ilícito tipificado, a culpa dos agentes e o nexo de causalidade entre o comportamento culposo e o dano, aqui insuficientemente comprovados;

---

[5] *Cfr.* Artigo 42.º, n.º 6, alíneas *a*) e *c*) da Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

(17) Recorde-se que, sobre a presente questão, **o Tribunal de Contas nunca emitiu aos municípios qualquer recomendação e a jurisprudência** do Plenário da 1.ª Secção, cujo objecto se aproxima de alguma forma à questão controvertida, é de 2008 e 2009, termos em que **não poderia ser considerada** pelos signatários à data dos factos;

(18) Os signatários apelam ao **princípio da razoabilidade**: a dúvida generalidade quanto ao âmbito de incidência subjectiva do artigo 156.º da LEO e esclarecimentos prestados pelo Governo da República, entidade com competência exclusiva na iniciativa da lei orçamental; à multiplicidade de funções desempenhadas pelos Serviços Sociais da Câmara Municipal de Lisboa, muito para além do conceito de «*sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*»; bem como ao princípio do Estado de Direito, nas vertentes da *protecção da confiança* e da *precisão* ou *determinabilidade das normas*, nos termos que melhor se desenvolve.

Vejamos:

II) Sentido e alcance do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007

(19) A tese defendida no relato de auditoria é a de que o artigo 156.º da LOE para 2007, na medida em que proíbe financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, se aplicaria, indistintamente, à administração central e local.

(20) O erro do relato é apenas um: *confunde o que é com o que, no seu entender, deveria ser.*

(21) O Tribunal de Contas adopta uma interpretação do artigo 156.º que corresponde à forma mais eficaz de alcançar o que, no seu entender, *deve ser* o

fim último da norma: a cessação imediata de todas as formas paralelas de financiamento de subsistemas de protecção social a funcionários públicos.

(22) Estamos seguros que, se o Tribunal de Contas tivesse poderes legislativos, a redacção do artigo teria sido clara e os destinatários não teriam justificação para não ter implementado a tempo e horas as alterações decorrentes da sua aplicação.

(23) Contudo, a aprovação de uma lei de Orçamento de Estado segue um figurino que não é esse: compete em exclusivo ao Governo da República apresentar a proposta de lei. Esta exclusividade de iniciativa compreende-se face ao objecto do Orçamento – opções de receitas e despesas do Estado e da Segurança Social.

(24) Uma primeira chamada de atenção: a autonomia financeira das Autarquias Locais, pessoas colectiva pública distinta do Estado e com autonomia financeira constitucionalmente consagrada, nomeadamente quanto às regras de aprovação orçamental e respectiva autonomia face ao orçamento do Estado.

(25) A determinação do sentido do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 é muito difícil, quer por apelo ao *elemento literal* da interpretação, quer ainda por integração dos conceitos utilizados no quadro de outras normas do ordenamento, quer, finalmente, através do *elemento histórico* da interpretação, com especial relevo para os *trabalhos preparatórios*, que revelam uma intencionalidade normativa inserida no quadro de uma *revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública*, pelo que é imperioso que se faça a melhor interpretação da norma.

(26) Em primeiro lugar uma *interpretação sistemática*.

(27) O artigo 156.º insere-se num conjunto de preceitos que visam a uniformização progressiva dos regimes de protecção social identificados na própria lei do orçamento: Assistência na Doença aos Militares das Forças Armadas (ADM), Serviços Sociais do Ministério da Justiça (SSMJ), Assistência na Doença ao

Pessoal ao Serviço da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública (SAD da GNR e da PSP) e da Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), sendo certo que a vigência desses regimes efectivamente cessou a 1 de Janeiro de 2007.

(28) A abolição desses subsistemas foi acompanhada pelas alterações legislativas necessárias a criar um regime legal consistente, nomeadamente, mediante: a extinção do Cofre Geral dos Tribunais, dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Fundo de Garantia da Justiça (artigo 133.º), a autorização legislativa no sentido de interconexão de bases de dados (artigo 143.º), ou a revogação do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 31669, de 22 de Novembro de 1941, que teve como objectivo fazer cessar a obrigação do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P. entregar à CGA os encargos com pensões apurados nos termos do referido artigo (159.º, todos da LOE).

(29) Também não será despiciente referir que face às dúvidas quanto à aplicação da norma, o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento – elemento do órgão com competência exclusiva de iniciativa orçamental – fez emitir Nota Interpretativa, em 08.03.2007, transmitida ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, na qual se referia que «*caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é da sua competência, tê-lo ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local*» (sublinhado nosso);

(30) Este é o cerne da questão. O próprio relato de auditoria que agora se discute ao referir no ponto 2.4 sob o título *Enquadramento Legal*, as atribuições do Município, mormente a prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*) da Lei n.º 169/99, de 18/09[6], **não refere a revogação ou limitação do preceito**, por

[6] Determina essa norma que compete à câmara municipal «*Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

força do referido artigo 156.º, sendo certo que o poderia ter feito, se assim o entendesse.

(31) Ora, da mesma foram que o Tribunal de Contas não fez esta leitura, também os Municípios não a fizeram, nem o Governo da República,[7] a quem – repete-se – se deveu a iniciativa legislativa.

(32) Não é legítimo, assim, que, posteriormente, o Tribunal de Contas se lembre de construir uma interpretação *estendendo a aplicação às autarquias locais da norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007*.

III) A harmonização dos sistemas de protecção social

(33) Procurando surpreender o sentido da norma a partir do seu *elemento literal* é, por outro lado, evidente, que esta apenas abrange «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada).

(34) Contudo, a Lei do Orçamento do Estado para 2007 não define em que consistem esses «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde», nem tão pouco concretiza os «financiamentos públicos» que cessam a partir de 1 de Janeiro de 2007 por aplicação dessa norma.

(35) Poderia admitir-se que esta questão ficaria clarificada no diploma de execução orçamental; mas em vão: o Decreto-Lei 50-A/2007, de 6 de Março, é completamente omisso quanto a esta matéria.

(36) Além disso, para o relato de auditoria, a evolução legislativa no sentido da harmonização dos «sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da administração pública» e da cessação dos «subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários», teria como

[7] Sobre a não aplicação do artigo 156.º aos municípios também se pronunciou a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, em parecer de 01.06.2007.

consequência que «a aceitação de um "*sistema paralelo*" nas autarquias locais, configuraria uma violação ao *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública* (...)» (ênfase aditada).

(37) Numa outra perspectiva, poderia tentar recorrer-se ao *relatório do orçamento do Estado para 2007*, onde se encontram algumas orientações gerais em matéria de protecção social, na sequência da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões. Nesse relatório é feita referência ao Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de Junho, que define a transição do regime obrigatório de protecção social da função pública para o regime geral de segurança social dos trabalhadores que, sem interrupção da prestação de trabalho, mudem de regime de vinculação (de direito público para direito privado) e anuncia-se, para 2007, em estreita articulação com a reforma do sistema de vínculos, a *revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública*.

(38) Contudo, essa revisão só viria a ocorrer através da Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro, que define a protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas, através da sua integração no Regime Geral de Segurança Social ou no Regime de Protecção Social Convergente.

(39) Por seu turno, a Lei de Bases da Saúde[8] refere-se ao apoio do Estado ao desenvolvimento do sector privado de prestação de cuidados de saúde (Base XXXVII) e à possibilidade de as instituições particulares de solidariedade social com objectivos de saúde serem subsidiadas financeiramente e apoiadas tecnicamente pelo Estado e pelas autarquias locais (n.º 3 da Base XXXVIII).

(40) Contudo, daí não se retira qualquer conclusão para efeitos de aferir o sentido do conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007.

[8] Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, alterada pela Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro.

(41) Ora, é de crer que, caso a intenção do legislador orçamental fosse, verdadeiramente, a de alterar os modos de financiamento dos «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» mantidos ou apoiados pela Administração Local Autárquica, não se limitasse a resolver essa questão a partir de um norma vaga, insuficientemente precisa, cujo conteúdo é dificilmente determinável, tanto mais quanto se trataria de uma medida de largo alcance, como se pode ver pelos resultados da auditoria a partir da análise do questionário realizado junto dos 278 Municípios do Continente.

(42) Além disso, não pode deixar de ser considerada com especial relevo a posição expressa pelo Ministério das Finanças, no sentido de a aplicação daquela disposição à realidade autárquica dever ser ponderada e clarificada, tanto mais quanto é prática corrente a *adaptação* às especificidades do poder local da generalidade dos diplomas relativos à função pública, como, de resto, sucedeu com o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, o qual foi aplicado, com as necessárias adaptações, à administração local, pelo Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 104/2006 de 7 de Junho.

(43) Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, que aprova o regime de acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, não se aplica aos trabalhadores das autarquias locais, e os princípios do Sistema de Acção Social Complementar, criado pelo Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio – uniformização e generalização, adequação e não cumulação – nunca foram considerados incompatíveis com a atribuição, pelas autarquias locais, de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

(44) No caso concreto dos SSCML, basta atentar no respectivo estatuto e finalidades para verificar que os mesmos têm um âmbito muito mais vasto que

os «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» a que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, qualquer que seja o conteúdo que se pretenda atribuir a esse conceito.

(45) Com efeito, resulta desde logo do preâmbulo da Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003, que o que esteve em causa com a criação dos SSCML foi a instituição de regimes de acção social complementar «que não sejam atendíveis ou sejam apenas parcialmente atendíveis através dos Regimes Gerais de Protecção Social» e que esses regimes, se podem abranger apoio social e assistência médica ou medicamentosa, também abrangem benefícios complementares aos da segurança social, actividades desportivas e culturais; apoio socioeconómico específico, minimização de encargos familiares, entre muitas outras actividades, que genericamente se configuram como «esquemas subsidiários de protecção social» dos trabalhadores da CML.

(46) Por outro lado, basta atentar nos Estatutos dos SSCML (Deliberação da Assembleia Municipal n.º 74/AM/2003) e no Protocolo de Cooperação celebrado entre a CML e os SSCML em 22 de Dezembro de 2006, para verificar que as verbas transferidas pela CML dizem respeito a um conjunto de actividades e prestações que ultrapassam em muito o conceito de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» que alude o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007.

(47) Com efeito, aí se refere a cedência da gestão dos refeitórios e unidades de educação destinadas aos filhos dos funcionários, aí se regula a cedência de imóveis, recursos humanos, equipamentos e veículos, mostrando-se evidente que as transferências anuais da CML para o SSCML não dizem apenas respeito à acção social complementar, mas também às actividades dos refeitórios e das unidades de educação, sendo inclusivamente calculadas de forma diferente (cf. artigo 14.º Protocolo de Cooperação celebrado entre a CML e os SSCML).

(48) É certo que o Decreto-Lei n.º 194/91 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 122/2007 e que este diploma contém uma norma de acordo com a qual todos os

serviços e organismos, ou entidades que lhes sucedam, que tenham inscritas no seu orçamento para o ano de 2007 verbas a transferir para os serviços sociais extintos, devem fazer a transferência das mesmas para os Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP).

(49) Contudo, este diploma apenas regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, excepcionado aqueles que se encontrem abrangidos por outros regimes de idêntica natureza, bem como os Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

(50) O que antecede permite compreender que a expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde», constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, seguramente não pretendeu abranger os regimes de acção social complementar criados pelo Decreto-Lei n.º 194/91 e revistos pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, que contém norma especial em matéria de recursos financeiros.

(51) Por isso, estamos em crer que o conteúdo útil dessa expressão apenas poderá ser encontrado, justamente, por apelo aos acórdãos n.ºs 5/2008 e 8/2009 do Plenário da 1.ª Secção – que o relato de auditoria cita, mas dos quais não extrai todas as consequências.

(52) Com efeito, essa jurisprudência formula, justamente, o princípio de que «a contratação de serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município carece de fundamento legal», referindo-se ao *princípio de não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza*, expresso no artigo 3.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 122/2007, e que já constava do artigo 3.º, alínea c) do Decreto-Lei n.º 194/91, enquanto elemento caracterizador do *regime da acção social complementar*.

(53) É certo que este regime nunca se aplicou aos Municípios (cf. Decreto-Lei n.º 194/91 e artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 122/2007, onde se refere expressamente a administração directa e indirecta do Estado) onde sempre vigoraram *soluções*

de natureza casuística, baseadas no disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p) da Lei das Autarquias Locais (LAL).[9]

(54) Contudo, *foi precisamente no âmbito da contratação de seguros de saúde privados pelos Municípios, que o plenário da primeira secção do Tribunal de Contas aplicou o disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, e não no quadro da instituição, pelos Municípios, de regimes de acção social complementar, em tudo semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado.*

(55) Assim, a expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 já foi integrada pelo Tribunal de Contas como vedando a contratação de serviços de seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município, mas *nunca foi interpretada como incluindo igualmente regimes de acção social complementar, semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado.*

(56) Aliás, a invocação pelo relato de auditoria de um *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*, o qual teria consagração nos artigos 13.º, n.º 2 e 266.º da Constituição (é referido também o artigo 5.º do CPA), para sustentar a inadmissibilidade de regimes de acção social complementar ao nível das autarquias locais, para além de revelar alguma ignorância quanto ao sentido da vinculação do legislador e da Administração ao respeito pela igualdade, seguramente que desconhece o sentido interpretativo atribuído a esse princípio pela doutrina e pela jurisprudência constitucional.

(57) Na verdade, o sentido constitucional da igualdade para além de se desdobrar em múltiplas dimensões, tem vindo a ser, sobretudo, aplicado a partir da *proibição do arbítrio*, o que implica a utilização de um critério de valoração

[9] Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

mediado pelo conceito de justiça, segundo o qual «o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente».[10]

(58) Por isso a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem afirmado consistentemente que «o princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça *distinções. Proíbe,* isso sim, o *arbítrio*; ou seja: proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes. *Proíbe* também que se tratem por igual situações essencialmente desiguais. E *proíbe* ainda a *discriminação;* ou seja: as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjectivas, como são as indicadas, exemplificativamente, no n.º 2 do artigo 13.º» (Acórdão n.º 39/88, *Diário da República,* I Série, de 3 de Março de 1988).

(59) E, no Acórdão n.º 157/88 (*Diário da República,* I Série, de 26 de Julho de 1988), escreve-se: «Retomando aqui, uma vez mais, o entendimento que este Tribunal vem perfilhando (na esteira, de resto, da Comissão Constitucional e da doutrina) acerca do sentido e alcance do princípio da igualdade, na sua função 'negativa' de princípio de 'controle'..., tudo estará em saber se, ao estabelecer a desigualdade de tratamento em causa, o legislador respeitou os limites à sua liberdade conformadora ou constitutiva ('discricionaridade' legislativa), que se traduzem na ideia geral de *proibição de arbítrio.* Ou seja: tudo estará em saber se essa desigualdade se revela como 'discriminatória' e *arbitrária,* por desprovida de *fundamento racional* (ou fundamento *material* bastante), atenta a natureza e a especificidade da situação e dos efeitos tidos em vista (e, logo, o objectivo do legislador) e, bem assim, o conjunto dos valores e fins constitucionais (isto é, a desigualdade não há-de buscar-se num 'motivo' constitucionalmente impróprio)».[11]

---

[10] Cf. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003, p. 428.

[11] Cf. ainda, sobre esta interpretação do princípio da igualdade, os seguintes Acórdãos: n.º 76/85 (*Diário da República,* II Série, de 8 de Junho de 1985), n.º 142/85 (*Diário da República,* II Série, de 7 de

(60) Seja como for, é evidente que não existe na ordem jurídica portuguesa um *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*, como o proclamado no relato de auditoria...

(61) Não há dúvida que, neste aspecto, o relato de auditoria confundiu a convergência de regimes de protecção social da função pública – que só viria a ser consagrada na Lei n.º 4/2009 – com um inexistente *princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública*...

(62) Em face do exposto, considera-se desnecessário analisar a natureza da norma contida no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, porque o seu elevado grau de indeterminação dificilmente permite sustentar que a partir dela resulte a dupla intencionalidade a que alude o relato de auditoria.

(63) É desde logo evidente que o princípio da não cumulação das prestações sociais é um traço estruturante do regime da acção social complementar existente no nosso ordenamento desde 1976 (Decreto-Lei n.º 592/76, de 23 de Julho, depois Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio e, actualmente, Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril) e que a norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 não refere a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, mas apenas e tão só «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada) os quais não abrangem, seguramente, os regime de acção social complementar previstos no Decreto-Lei n.º 122/2007, nem os instituídos, em termos análogos, pelas autarquias locais.

(64) Por outro lado, mesmo que se entenda que o conceito de «financiamentos públicos» usado no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 cobre verbas provenientes quer do Estado (administração directa e indirecta) quer das Autarquias Locais, a verdade é que daí não decorre qualquer modificação legislativa da LAL ou da Lei das Finanças Locais, sendo

---

Setembro de 1985), n.º 143/85 (*Diário da República*, I Série, de 3 de Setembro de 1985) e n.º 309/85 (*Diário da República*, II Série, de 11 de Abril de 1986).

manifestamente absurdo qualificar o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 como uma norma material ou como um *cavalier budgétaire*.

(65) Trata-se, outrossim, de uma norma cujo sentido útil, tal como foi fixado pela jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais.

(66) Ademais, caso se pretendesse pôr termo à acção social complementar desenvolvida pelas autarquias locais a favor dos seus trabalhadores, não só seria necessário alterar a LAL e, eventualmente, a Lei das Finanças Locais (o que manifestamente não esteve em causa no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007), como não poderiam deixar de se prever soluções de *direito transitório*, sob pena de se infringir o princípio do Estado de Direito na vertente em que este se traduz na *garantia da confiança dos cidadãos na estabilidade das suas situações jurídicas*.

IV) Uma interpretação inconstitucional

(67) Com efeito, a solução interpretativa sustentada no relato de auditoria para fundamentar a responsabilidade sancionatória e reintegratória dos signatários conduz a um resultado que viola de forma clara e evidente a *protecção da confiança* subjacente ao princípio do Estado de Direito.

(68) Efectivamente, constitui entendimento pacífico e reiterado da jurisprudência constitucional que o princípio do Estado de direito democrático postula uma ideia de protecção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na actuação do Estado, implicando um mínimo de certeza e de segurança relativamente aos direitos e expectativas juridicamente criados. Em consequência, a normação que obvie de forma intolerável, arbitrária ou

demasiado opressiva a esses mínimos de certeza e segurança é constitucionalmente inaceitável.[12]

(69) Aliás, o Tribunal Constitucional tem entendido que o princípio da confiança é violado quando haja uma ***afectação inadmissível, arbitrária ou demasiadamente onerosa de expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos*** (cf., entre muitos outros, Acórdãos n.º 287/90, 303/90, 625/98 e 634/98). Segundo o Acórdão n.º 287/90, a ideia geral de inadmissibilidade poderá ser aferida, nomeadamente, por dois critérios: a afectação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação na ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes, devendo recorrer-se aqui ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

(70) Em síntese, segundo o Tribunal Constitucional «*o princípio da protecção da confiança exprime uma ideia de justiça que aprofunda o Estado de direito democrático. Segundo ela, o Estado não pode legislar alterando as expectativas legítimas dos cidadãos relativamente às respectivas posições jurídicas, a não ser que razões ponderosas o ditem [...]. Prevalecem, neste último caso, a necessidade e o valor dos fins almejados, perante a segurança e a solidez das expectativas. Mas tal sacrifício das expectativas deve ser previsível para os cidadãos atingidos e não desproporcional à lesão dos interesses subjacentes* [...]».[13]

(71) Não se pondo em causa a possibilidade, a que alude o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 4/2003, quando aí se escreve que «*...as contingências*

---

[12] Veja-se, por exemplo, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 285/92, que identifica um vasto conjunto de decisões nesta matéria.

[13] Acórdão n.º 786/96, publicado em Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 34.º, pp. 23 e segs..

financeiras supervenientes, mormente no que toca à dificuldade da administração não poder suportar os gastos normais do funcionamento dos serviços, entre eles se contando os relativos trabalhadores, ou à necessidade sentida pelo legislador de proceder a uma melhor adequação dos serviços na perspectiva de uma melhor e actual pacificação das necessidades demandadas pelos interesses públicos que lhe cabe primacialmente definir e prosseguir», e que em domínios altamente sensíveis «*às vicissitudes da realidade económico-financeira, sob a qual os direitos pretensamente atingidos se movem, e onde se cruzam, com sentidos por vezes divergentes as expectativas das suas carreiras, mesmo no aspecto remuneratório, e a necessidade sentida pelo legislador de procurar salvaguardar, por outros meios organizatórios ou até materiais, a realização do interesse público que lhe cabe determinar, não será possível vislumbrar a constituição de uma expectativa materialmente fundada não só da manutenção das suas previsões anteriores sobre o provável andamento das suas carreiras, como mesmo das situações já alcançadas em função do direito em vigor*»; a verdade é que **não pode deixar de infringir o principio da protecção da confiança uma interpretação do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 que nele veja a cessação abrupta e repentina, sem qualquer solução transitória, dos mecanismos de acção social complementar postos em vigor pelos Municípios em analogia aos aplicados pela Administração directa e indirecta do Estado, tanto mais quanto é conhecida a regra geral de adaptação às especificidades da Administração Local das soluções adoptadas** – mormente em matéria de pessoal – **para a Administração directa e indirecta do Estado.**

V) Conclusões

Em face do exposto formulam-se as seguintes conclusões fundamentais:

1.ª As *autorizações de despesa* ocorreram a 28 de Março e 18 de Junho de 2007, e foram tomadas **por unanimidade**, respectivamente pelo anterior executivo municipal e pelos membros da comissão administrativa, **no âmbito do que consideravam a melhor prossecução da competência legalmente prevista** no artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*), do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;

2.ª À totalidade dos signatários **não foi**, no âmbito do presente relato, **imputável qualquer responsabilidade** a título de *autorizações de pagamentos.*

3.ª O enquadramento jurídico das autorizações de despesa – artigo 64.º, n.º 1, alínea *p*) da Lei n.º 169/99 – não teve a sua incidência revogada ou a qualquer nível limitada pelo artigo 156.º da LOE para 2007, por não ter sido essa a intenção do legislador;

4.ª Por outro lado, ainda que a autorização da despesa tivesse efectivamente sido ilegal, o que não se concede, daí a classifica-la como *pagamento indevido* vai uma grande distância, que se afigura não ter sido considerada pelo Tribunal de Contas;

5.ª Só existe *pagamento indevido*, e nesta medida dever de restituição ao erário público do valor pago, quando **seja feita prova** de *a contrapartida não ser adequada ao fim do interesse público*;

6.ª Sobre a presente questão, o Tribunal de Contas nunca emitiu aos municípios qualquer recomendação e a jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção, cujo objecto se aproxima de alguma forma à questão controvertida, é de 2008 e 2009, termos em que não poderia ser considerada pelos signatários à data dos factos;

7.ª Os fundamentos do relato de auditoria radicam apenas e tão só numa *interpretação* do sentido e alcance a atribuir ao disposto no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, que não se acompanha;

8.ª A expressão «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» constante do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 já foi integrada pelo Tribunal de Contas como vedando a contratação serviços de

seguro de saúde, vida e acidentes pessoais para os trabalhadores de um Município, mas *nunca foi interpretada como incluindo igualmente regimes de acção social complementar, semelhantes aos instituídos pela administração directa e indirecta do Estado*;

9.ª O princípio da não cumulação das prestações sociais é um traço estruturante do regime da acção social complementar existente no nosso ordenamento desde 1976;

10.ª A norma do artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 não refere a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, mas apenas e tão só a «sistemas **particulares** de protecção social ou de cuidados de saúde» (ênfase aditada) os quais não abrangem os regime de acção social complementar previstos no Decreto-Lei n.º 122/2007, nem os instituídos, em termos análogos, pelas autarquias locais.

11.ª Mesmo que se entenda que o conceito de «financiamentos públicos» usado no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 cobre verbas provenientes quer do Estado (administração directa e indirecta) quer das Autarquias Locais, a verdade é que daí não decorre qualquer modificação legislativa da LAL ou da Lei das Finanças Locais, sendo manifestamente absurdo qualificar o artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 como uma norma material ou como um *cavalier budgétaire*;

12.ª Trata-se, outrossim, de uma norma cujo sentido útil, tal como foi fixado pela jurisprudência do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de «sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde» como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais;

13.ª Caso se pretendesse pôr termo à acção social complementar desenvolvida pelas autarquias locais a favor dos seus trabalhadores, não só seria necessário alterar a LAL e, eventualmente, a Lei das Finanças Locais (o que manifestamente não esteve em causa no artigo 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007),

como não poderiam deixar de se prever soluções de *direito transitório*, sob pena de se infringir o princípio do Estado de Direito na vertente em que este se traduz na *garantia da confiança dos cidadãos na estabilidade das suas situações jurídicas*;

14.ª A solução interpretativa sustentada no relato de auditoria para fundamentar a responsabilidade sancionatória e reintegratória dos signatários conduz a um resultado que viola de forma clara e evidente a *protecção da confiança* subjacente ao princípio do Estado de Direito, tanto mais quanto é prática corrente a *adaptação* às especificidades do poder local da generalidade dos diplomas relativos à função pública.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito

José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva

José Miguel Anacoreta Correia

Pedro José Del Negro Feist

José Paixão Moreira Sá Fernandes

Ruben Luís Carvalho Silva

Rita da Conceição Magrinho

Anexos: (i) Protocolo de Cooperação entre a CML e os SSCML
(ii) Proposta n.º 115-B/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes e autorizações de pagamento relacionadas
(iii) Proposta n.º 115-C/CM/2007 Vereador José Amaral Lopes e autorizações de pagamento relacionadas
(iv) Informação n.º 61/DSHS/CD e autorizações de pagamento relacionadas

À Equipa de auditoria às Transferências, para análise no âmbito do Contraditório.
7.12.09

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 299
DATA 07/12/09

Exmo. Senhor,
Presidente do Tribunal de Contas
Av. da República n.º 65
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência	DATA
Proc.º n.º46/08 -AUDIT DA VIII-UAT 1		**Oficio nº44045**	2009/12/03

ASSUNTO: Auditoria Horizontal às transferências - Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 e 2007- Audição dos responsáveis

Sebastião Francisco Seruca Emídio, casado, portador do Bilhete de Identidade com o nº 4577153, com a data de emissão de 20/03/2007 pelo Arquivo de Identificação de Faro, José Manuel Valente Graça, casado, portador do Bilhete de Identidade com o nº 5395464, com a data de emissão de 22/07/2005 pelo Arquivo de Identificação de Lisboa, Paulo Valério Vieira Bernardo, casado, portador do Bilhete de Identidade com o nº 10318042, com a data de emissão de 04/03/2008 pelo Arquivo de Identificação de Faro, Manuel Possolo Morgado Viegas, casado, portador do Bilhete de Identidade com o n.º 5169239, com a data de emissão de 17/02/1999 pelo Arquivo de Identificação de Lisboa, Vítor Manuel Gonçalves Aleixo, casado, portador do Cartão Único n.º 04727380, com a data de 22/10/2013, Luis Miguel Bernardo Cristóvão Mealha, casado, portador do Bilhete de Identidade com o n.º 6238544, com a data de emissão de 04/11/2003 pelo Arquivo de Identificação de Lisboa, Maria Helena Serafim Guerreiro Brito Baptista, casada, portadora do Bilhete de Identidade com o n.º 1128500, com a data de emissão de 24/11/2006 pelo Arquivo de Identificação de Faro e Maria Luisa Amaro Pontes, solteira, portadora do Bilhete de Identidade com o n.º 1285335, com a data de emissão de 13/02/2006 pelo Arquivo de Identificação de Lisboa.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, as gratificações constantes da relação que constitui o doc. n.º 19.

Como se pode verificar, todas as quantias pagas são gratificações aos voluntários atribuídos a título de incentivo ao voluntariado e compensação por salários perdidos, pelo que não constituem remunerações, suplementos remuneratórios ou horas extraordinários.

Durante o ano de 2007, a Associação Humanitária, pagou aos Bombeiros Voluntários pertencentes ao quadro do Corpo de Bombeiros de Loulé, nos termos constantes do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, as gratificações constantes da relação que constitui o doc. n.º 20.

Como se pode verificar, todas as quantias pagas são gratificações aos voluntários, atribuídas a título de incentivo ao voluntariado e compensação por salários perdidos, pelo que não constituem remunerações, suplementos remuneratórios ou horas extraordinárias.

A 1 de Janeiro de 2006 a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé outorgou quatro contratos de trabalho a termo certo, pelo prazo com as remunerações e objecto deles constante. (Doc. n.º 21, 22, 23 e 24).

Todos estes contratos cessaram em 31 de Dezembro de 2006, à excepção do celebrado com António Ludgero Rita Luís.

A 1 de Julho de 2006, a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, outorgou sete contratos de trabalho a termo certo, pelo prazo, com as remunerações e objecto deles constantes (doc. n.º 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31), que cessaram a 30/09/06.

As quantias pagas ao abrigo dos contratos acima referidos são as constantes da relação que constitui o doc. n.º 32.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

A 1 de Julho de 2007, a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, outorgou dez contratos de trabalho a termo certo, pelo prazo com as remunerações e objecto deles constantes (doc. n.º 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 e 42) que cessaram em 30/09/07.

As quantias pagas ao abrigo dos contratos acima referidos são constantes da relação que constitui o doc. n.º 43.

Os pagamentos acima referidos, efectuados pela Associação dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, foram efectuados a elementos pertencentes aos quadros do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, ou seja, os pagamentos foram efectuados a elementos que não pertencem aos quadros da Associação Humanitária e foram efectuados porque a tal se comprometeu a Associação Humanitária através dos contratos-programa aprovados pela Câmara Municipal de Loulé.

Nos termos do relatório da Auditoria, os pagamentos efectuados, são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 e do n.º 4 do art.º 59 da Lei 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei 48/2006, de 29/08, respectivamente.

Os factos em causa ocorreram nos anos de 2005, 2006 e 2007. Nos anos de 2005 e 2006, até à publicação e entrada em vigor da Lei 48/2006 de 29 de Agosto, encontrava-se em vigor a Lei 98/97 de 29 de Agosto, alterada pela Lei 87-B/98, de 31 de Dezembro, pela Lei 1/2001 de 4 de Janeiro e pela Lei 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

Face as alterações, algumas muito significativas, introduzidas pela Lei 48/06, estabelece o n.º 5 do art.º 111 que não foi alterado, da lei em vigor, que a casos como o presente deve aplicar-se o regime de responsabilidade financeira que se mostre mais favorável.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Assim, aos factos ora em causa, aplicar-se-á o constante no art.º 59 da Lei 98/97, alterado pela Lei 87-B/98 de 31/12, pela Lei 1/2001, de 4/01 e pela Lei 55-B/2004, de 30/12, uma vez que o conceito veio a ser alterado e alargada a sua previsão - mais desfavorável para os *responsáveis financeiros* - pela Lei 48/06 de 29 de Agosto (Vide AC. 1/2009 – 25 de Mai.2009 – Proc. N.º 2 – JC/2007 do Tribunal de Contas).

O regime de responsabilidade financeira reintegratória por "pagamentos indevidos" consagrados na Lei 98/97, anteriormente à redacção introduzida pela lei 48/06, condicionava a obrigação de "repor as importâncias abrangidas pela infracção" (n.º 1 do art. 59) à existência de culpa por parte dos responsáveis (n.º 5 do art.º 61) e mesmo, que tal se verifique, à verificação de "dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva" (n.º 2 do art.º 59).

Ou seja, para que haja lugar à obrigação de reposição é necessário que se verifique a culpa por parte dos responsáveis, havendo culpa, necessário é que, da infracção financeira "pagamentos indevidos", resultam danos por não terem qualquer contraprestação. (Vide sentença 5/2001 in Revista do Tribunal de Contas n.º 35, pág. 267).
De facto, sendo a quase totalidade dos pagamentos efectuados referentes a gratificações aos bombeiros voluntários, estas só são pagas se efectivamente o bombeiro cumprir com as suas obrigações, como previsto no Regulamento Interno dos Bombeiros Municipais de Loulé, nomeadamente no regime de férias, faltas e penalidades e nos mesmos regimes constantes do Dec-Lei 241/07, alterado pela Lei 48/09 de 4 de Agosto, Dec-Lei 247/07 de 27 de Junho e Portaria 703/2008 de 30 de Julho.

Ou seja, qualquer gratificação só é processada e paga se o bombeiro de facto, desempenhar o serviço para o qual está prevista a gratificação.

Assim sendo, as gratificações pagas tiveram efectiva contra-prestação.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Naturalmente que, para as pessoas com contratos de trabalho, a contraprestação consiste no desempenho das tarefas para que foram contratados, como efectivamente ocorreu.

Refira-se que as gratificações dos bombeiros voluntários, são pagas desde a existência do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, criado em 27 de Janeiro de 1927 (vide quadro de vencimentos, a fls. 14 do Regulamento do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé – 1928 – doc. n.º 1).

Sendo que desde 2 de Abril de 1996, as gratificações dos Bombeiros Voluntários, são processados e pagos nos termos constantes do Regulamento Interno dos Bombeiros Municipais de Loulé, implementado com efeitos a partir de Janeiro de 1996 (Vide doc. n.º 5).

O Regulamento Interno dos Bombeiros Municipais de Loulé, foi aprovado na vigência do Dec-Lei 407/93 de 14/12, que no n.º 3 al. a), b) e c) do art.º 4 refere o seguinte:
"3 – Os corpos de Bombeiros Municipais têm as características seguintes:

a) *São criados na competência de um Câmara Municipal;*
b) *Podem integrar bombeiros em regime de voluntariado, que ficarão sujeitos às normas legais e regulamentares aplicáveis a esse regime;*
c) *Estão organizados de acordo com o modelo definido pelas respectivas Câmaras Municipais nos termos da Lei."*

Actualmente o n.º 3 al. a), b) e c) do art.º 7 do Dec-Lei 247/07 de 27 de Junho tem idêntica redacção, sendo que nos termos do n.º 2 do art.º 5 do Dec-Lei 248/97 de 21 de Junho, alterado pela Lei 48/06 de 4 de Agosto os bombeiros do quadro de comando e activo têm direito aos esquemas de incentivo ao voluntariado.

Ou seja, a Câmara e a Assembleia Municipal ao aprovarem o modelo organizativo do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, agiram no estrito cumprimentos da Lei.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Assim, por não terem resultado danos, por existirem contraprestações não se verificam os pressupostos das infracções apontadas no relatório de Auditoria.

Termos em que se pede e deve ser considerado que, os factos descritos e imputados aos ora respondentes, não constituem as infracções financeiras constantes do n.º 2 do art.º 59 e al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei 87-B/98, de 31 de Dezembro, pela Lei 1/2001 de 4 de Janeiro e pela Lei 55-B/2004 de 30 de Dezembro.

Junto: 43 Documentos

Os responsáveis:

Sebastião Francisco Seruca Emídio –

José Manuel Valente Graça –

Paulo Valério Vieira Bernardo –

Manuel Possolo Morgado Viegas –

Vítor Manuel Gonçalves Aleixo –

Luis Miguel Bernardo Cristóvão Mealha –

Maria Helena Serafim Guerreiro Brito Baptista – Maria Helena Serafim Guerreiro Brito Baptista

Maria Luisa Amaro Pontes – Maria Luisa Amaro Pontes

DM/SD

DGTC 04 12'09 20864

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Citados para, querendo, se pronunciar, sobre as matérias constantes do Relatório de Auditoria, vêm dizer o seguinte:

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 7 do Dec-Lei 247/07, de 29/06, nos municípios podem existir corpos de bombeiros mistos.

Os corpos de bombeiros mistos, dependentes de uma Câmara Municipal e constituídos por bombeiros profissionais e por bombeiros voluntários, sujeitos aos respectivos regimes jurídicos, estão organizados, de acordo com modelo próprio, definido pela própria Câmara Municipal nos termos do regulamento aprovado pela ANPC, ouvido o Conselho Nacional de Bombeiros (n.º 3 do art.º 7 do Dec-Lei 247/07).

Nos termos da alínea d) do art.º 2 do Dec-Lei 247/07 e alínea c) do art.º 2 do Dec-Lei 241/07, a entidade detentora do Corpo de Bombeiros é a entidade pública ou privada, designadamente o município, que cria, detém ou mantém um Corpo de Bombeiros.

Os corpos de bombeiros são agentes de protecção civil (al. a) do nº.1 do art.º 46 da Lei 27/06 de 03/07).

Nos termos da alínea z) do n.º 1 do art.º 69 da Lei 169/99 de 18/09, redacção da lei 5-A/2201, de 11/01, compete ao Presidente da Câmara Municipal dirigir, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Protecção Civil o serviço municipal de protecção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos e a coordenação das actividades a desenvolver no domínio da protecção, designadamente em operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade públicas.

Nos termos do n.º 2 do art.º 5 do Dec-Lei 24/07, 01/06, os bombeiros têm direito aos esquemas de incentivo ao voluntariado.

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

O corpo de Bombeiros Municipais foi criado a 26 de Janeiro de 1927 e é mantido pela Câmara Municipal de Loulé, sendo constituído por bombeiros municipais e voluntários.

O corpo de bombeiros, foi desde a sua constituição, até finais de 1995, gerido por um regulamento datado de 1928. (Doc. n.º 1)

Regulamento, que de há muito, se encontrava desactualizado, e desconforme com o ordenamento jurídico e as realidades entretanto criadas.

Atendendo a este estado de coisas, a Câmara Municipal de Loulé, na sua reunião de 10 de Janeiro de 1995, deliberou aprovar o Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais, mais tendo deliberado remeter o mesmo à aprovação da Assembleia Municipal. (Doc. n.º 2).

Na sessão da Assembleia Municipal de Loulé, de 30 de Junho de 1995, foi aprovado o Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais. (Doc. n.º 3).

O citado Regulamento Interno, foi aprovado, nos termos e para os efeitos da alínea j) do art.º 10 do Dec-Lei 418/80, de 29 de Setembro, pelo Serviço Nacional de Bombeiros (Acta n.º 20/96). (Doc. n.º 4)

O § 6 do art.º 3 do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais, refere o seguinte:

Os bombeiros voluntários pertencentes aos quadros de Comando, activo e auxiliar, poderão exercer a sua actividade em regime permanente, gratificado ou gracioso.

Nos termos do n.º 1 do § 6 do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais, entende-se como permanentes aqueles que prestam serviço em horário de trabalho completo previsto para os Bombeiros Municipais, profissionais, pelo que terão direito a auferir uma

Praça da República – 8104-001 LOULÉ ❖ Telefone 289 400 600 ❖ Fax 289 415 557

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

retribuição mensal, subsidio de almoço, subsidio de férias e 13° mês, fora desse horário terão direito a receber de acordo com o previsto para o regime gratificado.

Nos termos do n.° 2 do § 6 do art.° 3 do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros, os Bombeiros Voluntários em regime gratificado, terão direito a um subsidio mensal, igual ao subsidio de disponibilidade dos permanentes com o mesmo posto e receber gratificações, de acordo com as tabelas que ali se indicam.

Nos termos do § único do n.° 2 do § 6 do art.° 3 do Regulamento Interno a todos os elementos em regime de gratificado serão atribuídas anualmente duas gratificações no valor igual ao previsto no § 7 a serem pagas, aquando do pagamento dos subsídios de férias e 13° mês, aos em regime permanente.

Nos termos do n.° 3 do § 6 do art.° 3 do Regulamento Interno, aos bombeiros voluntários em regime gracioso serão pagos os salários perdidos na sua actividade profissional, face o exercício ou desempenho de qualquer missão ou tarefa, sempre que provados.

Nos termos do § 7 do art.° 3 do Regulamento Interno a todos os bombeiros do quadro activo e auxiliar, que declarem total disponibilidade para o serviço, será atribuído um subsídio de risco na percentagem prevista para os bombeiros municipais profissionais.

Nos termos do § 9° do art.° 3 do Regulamento Interno, os valores previstos no art.° 3 serão actualizados anualmente de acordo com os aumentos ou actualizações dos funcionários da Administração Local e ou de acordo com as actualizações dos índices previstos para os bombeiros municipais.

A Câmara Municipal de Loulé, na sua reunião de 2 de Abril de 1996, deliberou implementar, com efeitos a partir de Janeiro de 1996, o Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais (Doc. n.° 5).

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Desde a deliberação atrás referida, a Câmara Municipal de Loulé, passou a assumir, mensalmente os pagamentos, nos termos constantes do Regulamento do Corpo de Bombeiros Municipais.

Na reunião de 25 de Setembro de 2002, a Câmara Municipal de Loulé, deliberou, nos termos da alínea a) do n.º 6 do art.º 64 conjugado com a alínea m) do n.º 2 art.º 53, ambos da Lei 169/99, de 18/09, alterada pela Lei 5-A/2002, de 11/09, aprovar a constituição da Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé e remeter à Assembleia Municipal para a respectiva autorização. (Doc. n.º 6).

A referida proposta, foi aprovada na sessão da Assembleia Municipal de Loulé, em 11 de Outubro de 2002 (Doc. n.º 7).

Em 14 de Agosto de 2003, e perante o notário privativo da Câmara Municipal de Loulé, foi outorgada a escritura de constituição da Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé. (Doc. n.º 8).

Na reunião da Câmara Municipal de Loulé de 28 de Setembro de 2005, foi aprovado um contrato-programa com a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, que passou a estar incumbida da gestão de todo o espaço que respeita aos serviços voluntários e voluntários em regime gratificado, cabendo à Câmara Municipal de Loulé assegurar e transferir as verbas necessárias ao pagamento dos prémios e gratificações a atribuir aos elementos pertencentes ao Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé que prestam o seu serviço no regime de voluntariado, conforme definido e aprovado no Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais. (Doc. n.º 9).

Na reunião de 18 de Janeiro de 2006, a Câmara Municipal de Loulé aprovou novo contrato-programa, com a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, com o mesmo objecto e conteúdo visando fins idênticos dos anos anteriores. (Doc. n.º 10).

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Na reunião de 17 de Janeiro de 2007, a Câmara Municipal de Loulé aprovou novo contrato programa com a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, com o mesmo objecto e conteúdo e visando fins idênticos aos dos anos anteriores. (Doc. n.º 11)

Nos termos da proposta presente à Reunião de Câmara que aprovou a constituição da Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, pretendia-se com a Associação promover as potencialidades do Corpo de Bombeiros Municipais, aglutinando os princípios de profissionalização e do voluntariado, e integrar a sociedade civil no nobre principio da defesa dos cidadãos, em conjunto com a Câmara Municipal, responsável pela direcção.

Tendo-se entendido que esta medida se enquadrava no âmbito das atribuições e competências dos órgãos do Município relativos à Protecção Civil, sendo uma forma de optimizar os serviços e prestações inerentes à Protecção Civil e reconhecendo que sem incentivos ao voluntariado todo o sistema de Protecção Civil ficaria posto em causa.

Do que fica dito, resulta que no Município de Loulé, existe desde 1927, um Corpo de Bombeiros Municipais constituído por bombeiros municipais e voluntários, pelo que e de acordo com a terminologia constante do Dec-Lei 247/97, actualmente o Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé é um corpo de bombeiros misto (al. b) do n.º 1 do art.º 7 do Dec-Lei 247/07).

Ou seja, como o Corpo de Bombeiros Municipais é dependente da Câmara Municipal, sendo esta entidade que tem a obrigação de cobrir as despesas e cobrar as receitas feitas e geradas pelo Corpo de Bombeiros, quer sejam feitas e geradas em virtude de actividades executadas por profissionais ou voluntários.

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

De facto é a Câmara que paga os vencimentos que auferem os bombeiros pertencentes ao Corpo de Bombeiros Municipais, profissionais, ou seja, que pertencem aos quadros do município.
Naturalmente que sendo a Câmara Municipal de Loulé a entidade detentora do Corpo de bombeiros, e é a ela que compete deter e manter os bombeiros voluntários pertencentes ao seu corpo de bombeiros.

Resulta da Lei que os bombeiros têm direito aos esquemas de incentivo ao voluntariado, ou seja, aos bombeiros voluntários podem ser atribuídos incentivos ao voluntariado.

O Município de Loulé instituiu e definiu os incentivos ao voluntariado para os bombeiros no Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé.

O citado Regulamento como já foi referido, foi aprovado pela Câmara e Assembleia Municipal de Loulé e pelo serviço Nacional de Bombeiros e implementado em 1996, tendo os incentivos ao voluntariado ali definidos e fixados sido atribuídos e pagos a todos desde aquela data nos termos constantes do Regulamento.
Na tentativa de fomentar o voluntariado e de envolver e chamar a sociedade civil e participar nas estratégias que permitam uma maior eficácia na segurança contra incêndios, foi achado conveniente a partir de finais de 2005, através de contrato-programa, atribuir a gestão de todo o regime voluntário e gratificado do Corpo de Bombeiros Municipais à Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, entidade criada e participada pelo Município e que engloba para além dos representantes na sociedade civil, todos os bombeiros do Corpo de Bombeiros Municipais, para desta forma e com o progressivo envolvimento da Sociedade civil, diminuir os encargos suportados com os incentivos ao voluntariado atribuídos aos elementos do Corpo de Bombeiros que prestam serviço voluntário.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Os executivos da Câmara Municipal de Loulé que desde 1927, até ao presente autorizaram os pagamentos das gratificações dos bombeiros voluntários agiram convencidos de que a sua actuação era a mais correcta e conforme com o ordenamento jurídico da altura

Acresce que na altura das profundas alterações que conduziram ao sistema actual, este só foi implementado após aprovação e concordância da Assembleia Municipal. De facto, o Regulamento Interno e a constituição da Associação Humanitária, só se tornaram efectivos após a Assembleia Municipal ter concordado com os mesmos.
No relatório da auditoria, é referido o seguinte:

.....apurou-se que uma parte das verbas transferidas foram destinadas ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias ao pessoal que integra o quadro privativo das mesmas.

Tratando-se as referidas associações de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, detentoras de quadro de pessoal e regulamentadas por normas de direito privado as transferências processadas para pagamento daquelas remunerações são ilegais e indevidas...

De facto durante os anos de 2005, 2006 e 2007, a Associação Humanitária dos Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, procedeu a pagamentos dos elementos pertencentes aos quadros do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé.

Como é evidente e resulta do que atrás ficou dito, o Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé é dependente da Câmara Municipal de Loulé e não da Associação do Amigos dos Bombeiros Municipais de Loulé, ou seja os bombeiros pertencentes aos quadros do Corpo de Bombeiros são dependentes da Câmara Municipal de Loulé, pelo que devem ser pagos pela Câmara Municipal e não pela Associação Humanitária, o que foi aliás o que sucedeu.

DM/SD

CÂMARA MUNICIPAL DE LOULÉ
Código Postal 8104-001

Na verdade a Associação Humanitária, só procedeu aos referidos pagamentos em virtude dos contratos-programa outorgados com a Câmara Municipal (Doc. n.º 9, 10 e 11), para o efeito.

Durante o ano de 2005, os quadros do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, teve a composição e constituição constante do fax n.º PE5/057/6081/2005 (Doc n.º 12).

Durante o ano de 2006, os quadros do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, teve a composição e constituição constante do Of.º circular 005-PES/002/2006-27.11 (Doc. nº 13), e do Of.º circular n.º PES/118/2006 (Doc. n.º 14), e do Of. Circular n.º 035-PES/010/2006-27.11 (Doc n.º 15).

Durante o ano de 2007, os quadros do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, teve a composição e constituição constante do of. PES/042/2007 (Doc. n.º 16) e do Of. PES/232/2007 (Doc. n.º 17).

Os quadros do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé é composto por bombeiros voluntários, que são a grande maioria e bombeiros profissionais.

Durante o ano de 2005, a Associação Humanitária, pagou aos Bombeiros Voluntários, pertencentes aos quadros do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, nos termos constantes do Regulamento Interno do Corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, as gratificações constantes da relação que constitui o doc. n.º 18.

Como se pode verificar todas as quantias pagas são gratificações aos voluntários a título de incentivo ao voluntariado, e como compensação por salários perdidos, pelo que não constituem remunerações, suplementos remuneratórios ou horas extraordinárias.

Durante o ano de 2006, a Associação Humanitária, pagou aos Bombeiros Voluntários pertencentes aos quadros do corpo de Bombeiros Municipais de Loulé, nos termos constantes

Praça da República – 8104-001 LOULÉ ❖ Telefone 289 400 600 ❖ Fax 289 415 557

MUITO URGENTE

Exmo. Senhor

Presidente da Câmara Municipal de Loures

Assunto: Auditoria horizontal do TC - Transferências. Exercícios 2005 a 2007 - Audição de responsáveis

I.

Preâmbulo

1. Os Exmos. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Loures e Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Loures João Pedro de Campos Domingues e Ricardo Jorge Colaço Leão foram notificados pelo Exmo. Senhor Juiz Conselheiro da Área do TC para querendo se pronunciarem sobre os motivos constantes do relato de Auditoria supra referida.

2. Previamente à elaboração do Relatório já a Câmara Municipal se havia pronunciado sobre algumas questões colocadas durante a realização da Auditoria, fornecendo o seu entendimento sobre essas mesmas questões e as razões legais que fundamentaram os procedimentos seguidos pela Câmara Municipal de Loures.

Porém, como no relatório, nas suas conclusões n.º 7 e 8, são imputados actos ao Município passíveis de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do n.º 1 do artigo 65º e n.º 4 do artigo 54º da Leio n.º 98/97, de 26 de Agosto, respectivamente, importa dizer mais algumas palavras na tentativa de melhor explicitar as razões que motivaram os procedimentos seguidos pela Câmara Municipal, relativamente a cada um dos procedimentos questionados nas conclusões.

II.

A

Conclusão 7 - Apoios atribuídos a entidades criadas pelos funcionários *dos* Municípios, destinados a benefícios sociais aos próprios e a familiares em violação do disposto no artigo 156º *da Lei do* Orçamento de Estado para 2007

3. Sobre esta questão concluindo-se do Relatório que não mereceram acolhimento as posições anteriormente apresentadas, nomeadamente as sustentadas na doutrina constante do despacho de S. EX.ª o Senhor Secretário de Estado do Orçamento, Emanuel Augusto dos Santos, de 8/03/2007, e em que se concluía que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não era aplicável aos Municípios.

Sem embargo do respeito que nos merece a discordância constante no relatório respeitante à doutrina emanada do despacho do Senhor Secretário de Estado do Orçamento, em nosso entender essa discordância mereceria um maior aprofundamento, por se tratar da interpretação feita pela entidade responsável pela elaboração de proposta da Lei Orçamental, e pela sua execução, certo é, que no Relatório não se procede a qualquer ponderação

acerca da culpa dos responsáveis, tendo aquele elemento em consideração, pois como se sabe esta é um pressuposto indispensável para a verificação de responsabilidade financeira.

No caso vertente, o que está em causa é a interpretação a fazer do artigo 156º da lei n.º 33-A/2006, de 29 de Dezembro.

Existiam dúvidas quanto à interpretação do aludido preceito. Com vista a esclarecer essas dúvidas o Município de Loures dirigiu-se a entidade tutelar com funções de apoio técnico às autarquias locais, a CCDRLVT. E o esclarecimento que obteve foi o de que o artigo 156º da Lei do Orçamento de Estado não era aplicável às autarquias locais, conforme entendimento suportado em Despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto do Orçamento.

E ainda que com este esclarecimento se visava proceder a uma interpretação uniforme do artigo 156º da Lei n.º 52-A/20006, de 29 de Dezembro.

Os responsáveis do Município de Loures limitaram-se por isso a aplicar a Lei de acordo com orientação da tutela, que aliás lhe foi transmitida como orientação uniforme.

Os responsáveis do Município de Loures usaram de toda a diligência, e seguindo a orientação da tutela sempre pensaram estar a aplicar correctamente a Lei.

Não existe por isso, no caso uma conduta voluntária contrária ao dever legal. E não existindo essa conduta não existe responsabilidades financeiras, como resulta dos artigos 61º e 64º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

B

Conclusão 8 – Apoios financeiros a entidades destituídas de personalidade jurídica, consubstanciando actos passíveis de responsabilidade financeira e sancionatória nos termos da alínea b), do n.º 1, do artigo 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08

4. No tocante ao Município de Loures estão em causa nesta conclusão as transferências efectuadas para o CCD do pessoal do Município de Loures.

De acordo com o relatório, a ilegalidade resultaria do facto de o aludido CCD não ter personalidade jurídica por não ter sido constituído por escritura pública.

Como bem se refere no relatório, no quadro de competências prosseguidas pelos órgãos dos municípios constante da alínea p), do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 1809, prevê-se a possibilidade de serem concedidos apoios financeiros a (...) instituições legalmente constituídas existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (...).

De acordo com os Estatutos do Inatel, então em vigor, aprovados pelo Decreto-lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, o elemento pessoal (o conjunto de pessoas) podia revestir a forma de associações ou agrupamentos de trabalhadores de autarquias que adoptariam a designação de centro de cultura e desporto.

A estrutura orgânica e funcionamento destes centros, e bem assim a fixação dos seus objectivos específicos deveriam constar dos respectivos estatutos, cuja conformidade com as finalidades do Inatel, seriam verificada caso a caso pela direcção.

Os Centros poderão beneficiar de apoio técnico e financeiro (cfr. artigo 61º a 65º dos Estatutos do Inatel).

Nos termos da lei os CCD podem revestir a forma de associação ou agrupamento e a sua estrutura orgânica, funcionamento e objectivos a constar dos respectivos estatutos serão verificados caso a caso pela direcção do Inatel (artigo 63º dos Estatutos).

Como se explicitou já o CCD de Loures na sua criação e funcionamento respeitou todos os requisitos legais e é reconhecido pelo Inatel, pelo que forçosamente se terá de concluir que o CCD foi legalmente constituído e existe legalmente.

Nem os Estatutos do Inatel nem a alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei 169/99, exigiam que os CCD, para serem legalmente constituídos assumissem a forma de associação constituída por escritura pública. Exigia apenas a existência e a constituição legal.

O apelo feito no relatório à exigência da constituição da associação, mediante escritura pública e consequentemente à personalidade não resulta da lei que a não impõe.

A lei apenas impõe que os mesmos sejam constituídos e funcionem de acordo com os Estatutos do Inatel.

Aliás, acerca da personalidade das pessoas colectivas do tipo das associações, embora a regra seja a de a aquisição da personificação se efectuar por forma normativa, existem situações, em que o reconhecimento se adquire por outra via, como ocorre no caso das associações patronais e sindicais, cuja personalidade jurídica é adquirida pelo registo dos seus Estatutos no Ministério do Trabalho (artigo 10º, n.º1 do Decreto Lei n.º 215-B/75, de 30 de Abril, e Decreto lei n.º 215-C/75, de 30 de Abril.

No caso do CCD de Loures, mesmo se se considerar que o reconhecimento pelo Inatel não conduz à sua personificação, sempre terá de entender-se que esse reconhecimento constitui uma autorização que torna lícita a sua constituição e funcionamento, podendo assim exercer actividade associativa de receber apoios financeiros (sobre distinção entre reconhecimento e autorização, ver por exemplo, Prof. Manuel Andrade, *in* Teoria Geral da Relação Jurídica, I Vol., pág. 66 e 67).

A constituição dos CCDs é regulado por lei especial o Decreto-lei n.º 61/89, de 23 de Fevereiro, e os Estatutos do Inatel, aprovados por este mesmo diploma, que não exigem que a sua constituição seja efectuada mediante escritura pública, desde que revista a forma de agrupamento (cfr. art. 61º dos Estatutos).

Como se referiu já, e demonstrou nos esclarecimentos prestados, o CCD de Loures foi instituído no respeito pelas regras dos Estatutos do Inatel, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 61/89, não podendo deixar de considerar-se a sua existência como legal.

Os Estatutos do Inatel prevêem expressamente que os CCDs, quando reconhecidos pelo Inatel, possam receber apoios financeiros.

São estas as razões porque entendo que as transferências efectuadas pela Câmara Municipal de Loures para o CCD de Loures respeitam o quadro legal, designadamente o disposto na alínea p), do n.º 1, do artigo 64º da Lei n.º 169/99, discordando portanto, com o maior respeito, do entendimento perfilhado no relatório.

II.

CONCLUSÕES:

Em face do exposto parece podermos concluir que não existem factos determinantes da responsabilidade financeira, pois os responsáveis pelos actos actuaram no quadro legal.

Mas mesmo que assim não se entenda, sempre teríamos de concluir que actuaram sem culpa, pelo que revestindo a responsabilidade financeira natureza subjectiva, e sendo a culpa um pressuposto indispensável à sua existência, a mesma não se verifica *in casu*.

Em consequência, no caso de os responsáveis notificados pelo TC, concordarem com o entendimento aqui expresso, deverá comunicá-lo como sendo a sua posição sobre as conclusões do Relatório.



MUNICÍPIO DE LOURES

CÂMARA MUNICIPAL

PROCURAÇÃO

CARLOS ALBERTO DIAS TEIXEIRA, casado, Engenheiro, natural do Campo Grande - Lisboa, com domicílio profissional na Praça da Liberdade, n.º 4, 2674-501 Loures, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Loures, constitui seu bastante procurador e Advogado o **Exmo. Senhor Dr. Quelhas da Costa** com gabinete na Câmara Municipal de Loures, a quem confere os mais amplos poderes forenses em direito permitidos, bem como os de substabelecer.

Loures, 03 de Dezembro de 2009

O Presidente da Câmara

QUELHAS DA COSTA & ISABEL CALISTO
Sociedade de Advogados, RL

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo nº 46/08 – Audit DA VIII – UAT.1

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas,

Carlos Alberto Dias Teixeira, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Loures, **José Augusto Borges Neves, Anabela de Oliveira Feliciano e Pacheco, António Francisco da Fonseca Pereira, António Manuel Pombinho Costa Guilherme, Miguel Jorge Reis Antunes Frasquilho, João Pedro de Campos Domingues, José Manuel Antunes Abrantes dos Santos, Paulo Jorge Guedes da Silva, Ricardo Jorge Colaço Leão** e **Adão Manuel Ramos Barata,** na qualidade de Vereadores da aludida Câmara Municipal, citados para se pronunciarem sobre as matérias constantes do Relatório de Auditoria supra referenciado vem fazê-lo conforme segue em anexo.

JUNTA: Procuração Forense

O ADVOGADO

Avenida Duque de Loulé nº 95, 1ºesq. 1050-089 - Lisboa / Tel: 213 192 560/61/66 - Fax: 213 192 571
email: quelhasicalistoadv@hotmail.com

RUI POLÓNIO DE SAMPAIO
ADVOGADO

RPS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL

Porto, 7 de Dezembro de 2009.

Registada

Tribunal de Contas
a/c Ex.ma Senhora Dr.a Maria José Sobral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Vossa Referência: Proc. n.º 46/08- AUDIT - DA VIII - UAT 1.

Ex.ma Senhora Doutora,

Junto envio o suporte de papel da resposta que elaborei em nome dos meus Constituintes Guilherme Manuel Lopes Pinto, Nuno Ricardo Pereira Estima de Oliveira, Luísa Maria Neves Salgueiro, Fernando Manuel da Silva Alves da Rocha, António Fernando Gonçalves Correia Pinto, Joana Mafalda Felício Ferreira, José Eduardo Guimarães Moura de Sá, Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso, Daniel Jorge Martins Figueiredo, Paulo Duarte Silva Coutinho, José Honório Faria Gonçalves Novo, Alexandra Antunes Gavina, Filipe Manuel Faria de Melo e Maria Olívia Neiva dos Santos Silva, que fiz seguir por correio electrónico, no dia 4 de Dezembro corrente.

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 404
DATA 14 / 12 / 2009
Horbela Pinheiro

Com os meus agradecimentos e melhores cumprimentos, passo a subscrever-me,

De V.Exªs,

Mtº atentamente,

(RUI POLÓNIO DE SAMPAIO)

DGTC 10 12'09 21270

RUI POLÓNIO DE SAMPAIO & PEDRO PAULO SAMPAIO – SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL
Sociedade de Advogados de Responsabilidade Limitada • Registada na Ordem dos Advogados sob o n.º 51/06 • Capital Social: € 5.000,00 • N.I.F.: 507 760 8 6
Rua do Campo Alegre, 1306 s. 309 – 4150-174 PORTO • Telefone: [+351] 226 069 790 • Telecopiador: [+351] 226 069 787 • rpsampaio-927p@adv.oa.pt

RUI POLÓNIO DE SAMPAIO
&
PEDRO PAULO SAMPAIO
– Sociedade de Advogados, RL

Rua do Campo Alegre, 1306, s. 309 – 4150-174 PORTO – Portugal
Telefone: [+351] 226 069 790 • Telecopiador: [+351] 226 069 787
Endereço electrónico: ppsampaio-2912p@adv.oa.pt

Trib. Contas

Proc. 46/08-AUDIT

DA VIII - UAT 1

RESPOSTA (art. 13, LOPTC)

do

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MATOSINHOS,

GUILHERME MANUEL LOPES PINTO,

e dos

VEREADORES,

— **NUNO RICARDO PEREIRA ESTIMA DE OLIVEIRA,**

— **LUÍSA MARIA NEVES SALGUEIRO,**

— **FERNANDO MANUEL DA SILVA ALVES DA ROCHA,**

— **ANTÓNIO FERNANDO GONÇALVES CORREIA PINTO,**

— **JOANA MAFALDA FELÍCIO FERREIRA,**

— **JOSÉ EDUARDO GUIMARÃES MOURA DE SÁ,**

— **NELSON JOAQUIM DE SOUSA E SILVA CARDOSO,**

— **DANIEL JORGE MARTINS FIGUEIREDO,**

— **PAULO DUARTE SILVA COUTINHO,**

— **JOSÉ HONÓRIO FARIA GONÇALVES NOVO,**

— **ALEXANDRA ANTUNES GAVINA,**

— **FILIPE MANUEL FARIA DE MELO e**

— **MARIA OLÍVIA NEIVA DOS SANTOS SILVA,**

ao

RELATO DE AUDITORIA.

1. Naquilo que especificamente concerne aos Respondentes, conclui-se — e apenas —, no relato em apreço, que

«(...) as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art. 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, (...) e que têm como escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o funcionamento de sistemas de protecção social e de cuidados de saúde 'paralelos', aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei».

E acrescenta-se:

«Os factos descritos são susceptíveis de eventual ***responsabilidade financeira sancionatória****, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08* ***e reintegratória****, nos termos do n.º 4 do art. 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08 (...)»* [sublinhado e realce da autoria dos Respondentes].

Acontece, porém, que **estas arguições, manifestamente, impro-**

RPS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL

RUI POLÓNIO DE SAMPAIO
&
PEDRO PAULO SAMPAIO
– Sociedade de Advogados, RL

Rua do Campo Alegre, 1306, s. 309 – 4150-174 PORTO – Portugal
Telefone: [+351] 226 069 790 • Telecopiador: [+351] 226 069 787
Endereço electrónico: ppsampaio-2912p@adv.oa.pt

cedem.

Como se demonstra:

2. O art. 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2007, determinou que:

«Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde».

Em face do teor literal deste normativo, e dada a posição que, perante ele, foi inicialmente assumida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, o Centro Cultural e Desportivo do Pessoal do Município de Matosinhos emitiu, de imediato, um comunicado, no sentido de suspender qualquer pagamento de benefícios de protecção social/cuidados de saúde», aos seus sócios e respectivos familiares (doc. ao diante, sob o n.º 1).

E logo em 2007.02.07, o Presidente da Mesa da Assembleia Geral daquele CCD (que, aliás, é o aqui 1.º Respondente) convocou, para o dia 23 do mesmo mês, uma reunião extraordinária desse órgão, para análise da situação (doc. ao diante, sob o n.º 2).

Em tal reunião, foi deliberado aguardar decisão do Governo, e, nomeadamente, do Secretário de Estado do Orçamento, acerca da matéria, porquanto , quer o Sindicato dos Trabalhadores da Administração Pública (SINTAP), quer diversas Câmaras Municipais (incluindo a de Matosinhos) haviam solicitado esclarecimentos a respeito do significado e alcance do aludido preceito, dado o seu carácter dúbio, designadamente no tocante ao seu âmbito de aplicação (abranger, ou não, a Administração Local).

3. Foi então que surgiu, com data de 2007.03.08 e dimanado do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, um «esclarecimento sobre a aplicação do art.º 156.º OE 2007» (doc. ao diante, sob o n.º 3), — cujo conteúdo essencial está de resto, transcrito no Relato de Auditoria (p. 25).

Atento o que dele constava, o Centro Cultural e Desportivo do Pessoal do Município de Matosinhos entendeu que deveria ser «reposta a situação» anterior (doc. ao diante, sob o n.º 4) e a Câmara Municipal veio, em consequência de tudo isto, a subsidiar novamente o CCD.

4. Acresce, por outro lado, que, em Reunião de Coordenação Jurídica, realizada pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, em 2007.04.19, foi aprovada a

RPS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS, RL

RUI POLÓNIO DE SAMPAIO
&
PEDRO PAULO SAMPAIO
– Sociedade de Advogados, RL

Rua do Campo Alegre, 1306, s. 309 – 4150-174 PORTO – Portugal
Telefone: [+351] 226 069 790 • Telecopiador: [+351] 226 069 787
Endereço electrónico: ppsampaio-2912p@adv.oa.pt

seguinte solução interpretativa uniforme:

> *«O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares»* (doc. ao diante, sob o n.º 5).

Esta «solução interpretativa» foi homologada pelos, então, Secretários de Estado Adjunto e da Administração Local e Adjunto e do Orçamento, em 2007.12.05 e 2007.12.08, respectivamente.

E afigura-se que não pode deixar de ter sido agora confirmada, pelo menos tacitamente, pelo Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local, como parece razoavelmente decorrer do texto do ofício por ele expedido ao SINTAP, em 2009.11.27 (doc. ao diante, sob o n.º 6).

5. Não pode, assim, sofrer dúvida que a conduta imputada aos Respondentes teve o seu enquadramento e o seu fundamento na doutrina e na interpretação veiculadas e transmitidas às Câmaras Municipais pelos membros do Governo competentes, e em que não descortinaram motivos para discordância. Antes pelo contrário, tudo os conduziu a perfilhá-las e adoptá-las, na situação concreta que se discute.

Como se disse, o Relatório de Auditoria assaca aos Respondentes a «susceptibilidade» de estarem incursos em responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Mas, como se sabe, e é orientação pacífica,

«(...) tanto no caso de responsabilidade meramente sancionatória, como no caso de responsabilidade reintegratória, se exige a violação de normas financeiras para que se esteja perante uma situação de responsabilização financeira.

«Em ambas as circunstâncias, também, se exige dolo ou negligência dos responsáveis, o que significa que a culpa é um pressuposto indispensável da responsabilidade financeira.

RUI POLÓNIO DE SAMPAIO
&
PEDRO PAULO SAMPAIO
– Sociedade de Advogados, RL

Rua do Campo Alegre, 1306, s. 309 – 4150-174 PORTO – Portugal
Telefone: [+351] 226 069 790 • Telecopiador: [+351] 226 069 787
Endereço electrónico: ppsampaio-2912p@adv.oa.pt

«Isto é, não é admissível a responsabilidade objectiva e por acto lícito.

«Em suma, são pressupostos da responsabilidade financeira em geral:

«Produção de um facto ilícito de natureza financeira;

«Existência de culpa» (DR. ANTÓNIO CLUNY, «As Diversas Formas de Responsabilidade das Autarquias e dos seus Órgãos e Titulares», *Revista da Administração Local*, n.º 184, p. 495).

Ora, como resulta de todo o exposto, os Respondentes actuaram sem a mínima intenção delituosa e sem culpa, mas antes no pleno convencimento — aliás, legitimado e proporcionado pelo próprio Governo — de que procediam em estrita conformidade com a lei. Circunstâncias estas que, portanto, sempre justificariam os factos, se estes fossem, a qualquer título, puníveis, — que não são !

TERMOS EM QUE,

por não ter ocorrido a prática das infracções apontadas aos Respondentes no Relato de Auditoria, devem os presentes autos ser arquivados, quanto a eles.

JUNTAM: 6 documentos e 14 procurações forenses.

O ADVOGADO CONSTITUÍDO,

contribuinte n.º 127311661/3182, com escritório na

Rua do Campo Alegre, 1306, sala 309, 4150-174 PORTO,

(RUI POLÓNIO DE SAMPAIO)

PORTO
Câmara Municipal

Direcção Municipal de Finanças e Património

1. Dar entrada
2. Remeter ao DA VIII
2009. 12. 09

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045-Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

N. REF: I/160490/09/CMP

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

8. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

9. Por fim informa-se que o signatário não autorizou o pagamento ao CCDTCMP de 200 mil euros como consta no Anexo IV – Responsáveis pelos pagamentos (p.p. 47), mas sim 100 mil euros em 30/07/2007, conforme Ordens de Pagamento nºs 8213 e 8214, de que se junta cópia. Os restantes pagamentos foram efectuados por outros dirigentes com competência delegada para o efeito.

10. Em face do que precede, verifica-se:

    a) O signatário não autorizou o pagamento de 200 mil euros, mas sim 100 mil.

    b) A autorização do pagamento dos 100 mil euros ao CCDTCMP foi feita em cumprimento da decisão tomada por unanimidade pelo Órgão Executivo, após visto do Departamento Jurídico que afere da legalidade da proposta e, consequentemente da despesa. Este foi, também, o entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

11. Concluímos, assim, em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, que o signatário ao autorizar o pagamento da transferência de €100 000,00 ao CCDTCMP, o fez sem culpa e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sem qualquer outra sanção.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

O Director Municipal de Finanças e Património

(José Branco)

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 403
DATA 14 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

DGTC 10 12'09 21269

PORTO
Câmara Municipal

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 385
DATA 21 / 12 / 09
Isabel Pinheiro

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189-Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

Rua Guilherme da Costa Carvalho, n.º 38, 5.º andar
4000-274 Porto
Tel. 222 097 048 | Fax 222 097 077
urb.mobilidade@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 387
DATA 11 / 12 / 09
Isabel Pinheiro

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189-Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 161 Fax 222 097 153
habitacao.accaosocial@cm-porto.pt
Contribuinte n.º 501 306 099

PORTO
Câmara Municipal

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 161 Fax 222 097 153
habitacao.accaosocial@cm-porto.pt
Contribuinte n.º 501 306 099

PORTO
Câmara Municipal

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

8. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

9. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 161 Fax 222 097 153
habitacao.accaosocial@cm-porto.pt
Contribuinte n.º 501 306 099

PORTO
Câmara Municipal

10. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, o Órgão Executivo actuou sem culpa, sem dolo e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

A Vereadora do Pelouro da Habitação

Matilde Augusta Alves

(Matilde Augusta Alves)

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 161 Fax 222 097 153
habitacao.accaosocial@cm-porto.pt
Contribuinte n.º 501 306 099

DGTC 09 12'09 21054

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 388
DATA 11 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 045 Fax: 222 097 044
ambiente@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 045 Fax: 222 097 044
ambiente@cm-porto.pt

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

8. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

9. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 045 Fax: 222 097 044
ambiente@cm-porto.pt

10. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, o Órgão Executivo actuou sem culpa, sem dolo e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

O Vereador do Pelouro do Ambiente e Juventude

Álvaro Castello-Branco

DGTC 09 12°09 21055

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 045 Fax: 222 097 044
ambiente@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

PR

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VII
ENTRADA nº 389
DATA 11 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 100
www.cm-porto.pt

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 100
www.cm-porto.pt

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

8. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

9. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 100
www.cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

10. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, o Órgão Executivo actuou sem culpa, sem dolo e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

O Presidente da Câmara

Dr. Rui Fernando da Silva Rio

DGTC 09 12'09 21056

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 100
www.cm-porto.pt

7

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 384
DATA 11 / 12 / 09
Flabela Pinheiro

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

Morada: Praça General Humberto Delgado - 4049-001 Porto
Telefone:222097054 Fax: 222097076
E-mail: pelouro.pccif@cm-porto.pt

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

Morada: Praça General Humberto Delgado - 4049-001 Porto
Telefone:222097054 Fax: 222097076
E-mail: pelouro.pccif@cm-porto.pt

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

8. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

9. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

Morada: Praça General Humberto Delgado - 4049-001 Porto
Telefone:222097054 Fax: 222097076
E-mail: pelouro.pccif@cm-porto.pt

7

10. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, o Órgão Executivo actuou sem culpa, sem dolo e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

O Vereador do Pelouro da Protecção Civil,
Controlo Interno e Fiscalização

Manuel de Sampaio Pimentel

DGTC 09 12'09 21051

Morada: Praça General Humberto Delgado - 4049-001 Porto
Telefone:222097054 Fax: 222097076
E-mail: pelouro.pccif@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 383
DATA 11/12/09

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 051 Fax 222 097 074
iniciativa@cm-porto.pt

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 051 Fax 222 097 074
iniciativa@cm-porto.pt

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

8. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

9. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 051 Fax 222 097 074
iniciativa@cm-porto.pt

10. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, o Órgão Executivo actuou sem culpa, sem dolo e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

O Vereador do Pelouro

(Vladimiro Mota Cardoso Feliz)

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 051 Fax 222 097 074
iniciativa@cm-porto.pt

DGTC 09 12'09 21050

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Assunto: Contraditório Pessoal ao Projecto de Relatório da Auditoria "Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007".

No âmbito do Relatório de Auditoria em epígrafe, elaborado pelo Tribunal de Contas, venho expor, para efeitos de contraditório estatuído no artigo 13º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[1], as seguintes considerações:

1. A Câmara Municipal do Porto aprovou por unanimidade a Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, a qual visava a transferência financeira para o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP) para a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da Câmara Municipal do Porto, como decorre da Cláusula 1ª do Contrato de Cooperação.

[1] Alterada pelas leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de, 29 de Agosto.

2. A sua aprovação, por unanimidade, atendeu à bondade que encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

3. A referida Proposta foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto antes de ser agendada para apreciação pelo Órgão Executivo. Este visto tem por função salvaguardar que a mesma contem todos os elementos essenciais para a tomada de decisão pelo Órgão Executivo, tais como o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis.

4. Foi considerado o entendimento de diversas entidades da Administração Central, observável na Acta de 19 de Abril da Coordenação Jurídica, disponível no sítio da DGAL, que refere expressamente que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

5. A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada.

6. Acresce ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

7. Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

8. Estamos em crer que a interpretação homologada pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei, uma vez que a Lei de Orçamento de Estado de 2007 foi aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, pelo que ninguém melhor que os membros do Governo Central para interpretarem o sentido e alcance das normas aprovadas.

9. Consideramos pois, que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes, mas sim veiculada pelo legislador, na medida em que foi o Governo o autor da Proposta de Lei que serviu de base à Lei do Orçamento de Estado para 2007, tendo sentido necessidade de esclarecer cabalmente o âmbito da aplicação desta norma.

10. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, o Órgão Executivo actuou sem culpa, sem dolo e convicto do cumprimento dos normativos legais aplicáveis pelo que, consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os meus melhores cumprimentos,

Porto, 2009-12-03

Dr. Lino Joaquim Ferreira

PORTO
Câmara Municipal

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 386
DATA 11 / 12 / 09

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro
Dr. António Manuel Fonseca da Silva
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

NUD: I/160222/09 03-12-2009

Assunto: Auditoria Horizontal às Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007.

No âmbito da versão para contraditório do relatório de auditoria em epígrafe, promovida pelo Tribunal de Contas, serve o presente para remeter a V. Exa. o Contraditório da Câmara Municipal do Porto.

Com os meus melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal do Porto

(Dr. Rui Fernando da Silva Rio)

Anexo: Informação I/160198/09/CMP, da Direcção Municipal dos Serviços da Presidência.

DGTC 09 12'09 21053

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 100
www.cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

PARECER:

Vista. Para o meu ofício à consideração do Senhor Presidente.
2009.12.03

O Director Municipal dos Serviços da Presidência

DESPACHO:

Concordo
O Presidente da Câmara
(Dr. Rui Rio)
2009/12/3

INFORMAÇÃO: I/160198//09/CMP

ASSUNTO: Auditoria Horizontal às Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007.

A Câmara Municipal do Porto, no âmbito da auditoria em epígrafe, em sede de controlo às Transferências e apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005 a 2007 vem expor, para efeitos de procedimento de contraditório, as seguintes considerações:

1.

O Tribunal de Contas definiu como objectivos para a auditoria em crise, apreciar:

a. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
b. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
c. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados; e
d. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

2.

Estudada a versão para contraditório do relatório, constatamos que as conclusões são formuladas de forma global para os municípios objecto de amostragem, não se percebendo o alcance, por município, de conclusões relativas à "*inexistência de plano estratégico, de avaliações prévias dos efeitos esperados com a concessão dos apoios, de estudos prévios/ diagnósticos onde sejam identificadas e hierarquizadas as necessidades a satisfazer e não estão instituídos mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos.*

Neste contexto,

3.

A administração pública serve propósitos de interesse colectivo, ao assegurar a satisfação de necessidades colectivas e individuais, cuja reconhecida relevância determina a assunção de encargos, regra geral significativos, suportados pelos contribuintes nacionais.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

Neste âmbito, o contributo que cada instituição pública deve proporcionar, deve ser consentâneo com os fins para que foi criado e, em última análise, com o interesse geral da população.

4.

No caso concreto da Câmara Municipal do Porto, a existência de Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios e da Ordem de Serviço n.º 20/2006, de 3 de Maio[1], que estabelecem um conjunto de regras e procedimentos, bem assim, a minuta do contrato/protocolo utilizado são instrumentos que julgamos suficientes para demonstrar que o Município do Porto tem regras internas quanto à concessão de apoios.

5.

Acresce que os apoios em espécie concedidos às entidades que prosseguem actividades de interesse público municipal permitem identificar as necessidades das entidades beneficiadas e, concomitantemente, minimizar o esforço financeiro do Município no apoio a estas entidades, desde logo salvaguardando a utilidade e o fim do apoio.

6.

Afirmam-se pois como evidentes e observados os princípios da transparência, da imparcialidade, da equidade, da igualdade e da prossecução do interesse público. Sublinhando-se que todos os apoios concedidos se encontram documentados administrativa e contabilisticamente, devidamente protocolados, em cumprimento do Regulamento de Concessão de Subsídios e, s.m.o, das normas legais aplicáveis.

7.

O Município do Porto exige às entidades beneficiárias todos os documentos definidos por Lei, sendo que com a aprovação da Ordem de Serviço n.º 20/2006 se instituiu um

[1] Vide ANEXO N.º 1.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

conjunto de exigências às entidades beneficiárias, tais como, a obrigatoriedade de apresentação pelas entidades subsidiadas / apoiadas de um relatório financeiro sempre que o apoio se destine a eventos geradores de receita.

8.

Foram pois introduzidos mecanismos de regulação e controlo de apoios, de que é melhor exemplo a celebração de protocolos e a preferência por apoios em espécie, devidamente quantificados, do que por apoios em numerário.

Procedimentos que redundaram numa redução drástica dos apoios concedidos, a que não é alheia a decisão do Senhor Presidente da Câmara Municipal de por termo, por Despacho n.º 7/06, de 3 de Novembro de 2006, à concessão de subsídios em dinheiro a partir de 1 de Janeiro de 2007, que foi objecto de fortíssima contestação pública, mas que constitui, julgamos, indicador bastante do rigor e da racionalidade económica e financeira que o Município do Porto coloca na utilização dos recursos públicos.

9.

Julgamos, com efeito, demonstrada a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, a adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados e a exigibilidade de apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos

Quanto ao primeiro objectivo, de "*apreciação da legalidade e regularidade das operações efectuadas*",

I - Enquadramento Jurídico/ Orçamental

10.

Considerando as atribuições da administração local em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação e a Lei n.º 159/99, de 14/09 que

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, é indiscutível a consagração legal de atribuições ao nível da acção social.

11.

Mas considera o Tribunal de Contas, face à problemática da aplicação do art.º 156 da Lei do Orçamento do Estado para 2007 às autarquias locais que o preceito em causa:

- Determina a proibição de cumulação de subsídios assegurados por diferentes sistemas (público e privado) e a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, não procedendo à distinção entre Administração Central e Local;
- Traduz a evolução legislativa na Administração Pública que harmonizou os sistemas de protecção social e de cuidados de saúde, fazendo cessar os subsistemas públicos que, a manterem-se violariam o princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública; e
- Ao ser inserido no capítulo relativo às disposições finais resulta da sua natureza estranha ao orçamento, sem restrição do seu âmbito de aplicação, por isso aplicável a toda a administração pública.

Permitimo-nos discordar do entendimento acolhido, porquanto,

12.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), na parte relativa ao "Poder Local" define no artigo 235º, n.º 2, que "as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas".

No artigo 237.º, atento o princípio da descentralização administrativa, a CRP refere que "as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa".

Acresce ainda que, o artigo 238° da CRP determina que as autarquias têm património e finanças próprios, estando desta forma implícita a autonomia financeira dos municípios, que por sua vez está também vertida no artigo 3°, da Lei n.° 42/98, de 6 de Agosto[2].

13.

Neste enquadramento jurídico, a Lei n.° 169/99, de 18 de Setembro[3], que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios, estabelece na alínea p) do n.° 1 do artigo 64°, que compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente "deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos respectivos familiares".

14.

É assim a própria Constituição da República Portuguesa que vinca a autonomia financeira da administração local e a distingue da administração central, bem assim, o Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias que prevê a atribuição de apoios que visam a concessão de benefícios sociais.

15.

A organização da Lei do Orçamento de Estado obedece a tal distinção entre as administrações Central e Local e traduz tal autonomia.

[2] Alterada pela Lei n.° 2/2007, de 15 de Janeiro.
[3] Alterada pela Lei n.° 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

Com efeito,

16.

A Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2007, refere no seu artigo 156º que "cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financíamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

Numa primeira análise não podemos descurar a organização deste normativo legal a fim de contextualizarmos a norma em apreço.

17.

Notamos que o referido artigo se enquadra no Capítulo XVII – Disposições Finais quando existe um capítulo específico, Capítulo IV - Finanças Locais, no qual constam matérias tão diversas relacionadas com os municípios, nomeadamente a "transferência de competências para os municípios e freguesias", "Auxílios financeiros e cooperação técnica e financeira", "Competências a exercer pelas áreas metropolitanas e associações de municípios", "Transportes escolares" e "Endividamento municipal em 2007".

18.

Sucede que, no capítulo "Disposições Finais", assim como nos restantes capítulos da Lei do Orçamento de Estado, sempre que está em causa uma alteração de outro normativo legal esta referência é expressamente efectuada.

19.

Ora, esse não é o caso do enquadramento da referida norma, que para além de não constar no capítulo específico referente às "Finanças Locais" também não revoga expressamente a alínea p), do número 1, do artigo 64º, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

20.

Acresce que, atentos os princípios basilares constantes da Constituição da República Portuguesa, sempre que estejam em causa medidas tutelares "restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei".

21.

Ora, atento este enquadramento jurídico-constitucional, balizador das atribuições e competências das autarquias locais parece-nos claro que o enquadramento legal em vigor possibilita a realização da transferência financeira para o CCDTCMP para fins sociais dos trabalhadores e respectivos familiares.

22.

Este enquadramento é perfilado na Nota Interpretativa de 8 de Março de 2007 de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento que refere que "caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é sua competência, tê-lo-ia feito de forma explicita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local".

23.

Note-se que, da Acta da Reunião de Coordenação Jurídica, realizada em 19 de Abril de 2007 disponível na Direcção-Geral das Autarquias Locais é mencionado que "O artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

24.

A fundamentação apresentada, nesta mesma acta, acrescenta que "não se descortina no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007".

25.

Aliás a Nota Interpretativa do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento salienta a necessidade da criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa dos apoios financeiros concedidos no âmbito de benefícios sociais, assegurando o respeito pelos princípios da igualdade, adequação, não cumulação e responsabilidade da entidade que atribui o benefício.

26.

Acresce que, no caso do Município do Porto, a transferência efectuada para o Centro Cultural e Desportivo dos Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto teve por objecto a concessão de benefícios médico-sociais aos trabalhadores da CMP. Ora tais benefícios não se esgotam nas comparticipações, traduzindo-se também, entre outras, na manutenção de um posto de atendimento médico que não constitui qualquer esquema de protecção social nos termos aqui tratados.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

II - Contrato de Cooperação entre o Município do Porto e o CCDTCMP

27.

A Câmara Municipal do Porto através da Proposta I/75185/07/CMP, de 22 de Maio de 2007, aprovou por unanimidade um Contrato de Cooperação com o Centro Cultural e Desportivo do Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto (CCDTCMP).

28.

Note-se que, a Proposta apresentada e aprovada em Reunião do Executivo Municipal foi previamente submetida a visto do Departamento Municipal Jurídico e Contencioso da Câmara Municipal do Porto, o qual visa atestar que a proposta contem todos os elementos essenciais, nomeadamente o cumprimento das obrigações legais e regulamentos aplicáveis, antes de ser integrada na ordem de trabalhos da próxima Reunião do Órgão Executivo.

29.

Assim, o Executivo Municipal agiu convicto da legalidade da sua decisão, não só pela expressão de visto do Departamento Jurídico, mas também, pelo entendimento de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a qual foi veiculada e assumida por diversas entidades da Administração Central.

III - Responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória

30.

Atento o n.º 3 do artigo 58º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto[4], o processo de julgamento da responsabilidade financeira visa tornar efectivas as responsabilidades financeiras

[4] Alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro e 48/2006 de 29 de Agosto.

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

emergentes de factos evidenciados em relatórios das acções de controlo do Tribunal Contas.

31.

De acordo com o n.º 4, do artigo 59º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, "consideram-se pagamentos indevidos para efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade".

32.

Ora, a aprovação da Proposta e, consequentemente, dos termos do contrato celebrado entre o Município do Porto e o CCDTCMP, foi validado pelo Departamento Municipal Jurídico e Contencioso num acto de boa-fé, baseado na Nota Interpretativa de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Esse é igualmente o entendimento que consta da Acta da Coordenação Jurídica, divulgada no sítio da DGAL, do qual fazem parte outras entidades da Administração Central.

33.

Fazemos notar que a Lei de Orçamento de Estado para 2007 é aprovada pela Assembleia da República sob Proposta do Governo, assim consideramos que a interpretação homologada por Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento teve presente o espírito da Lei.

34.

Consideramos pois que esta interpretação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas, até porque não se trata de uma interpretação jurídica do Município do Porto, como tal

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

PORTO
Câmara Municipal

não foi produzida para sustentar qualquer pretensão ou benefício particular dos representantes dos seus Órgãos ou Dirigentes.

35.

A aprovação desta transferência financeira, por unanimidade, atendeu, ainda, à bondade que a própria proposta encerra e ao cariz social do CCDTCMP.

36.

37. Concluímos, assim, que em abono dos princípios da boa-fé e da estabilidade jurídica, os responsáveis identificados no Relatório de Auditoria actuaram sem culpa, convictos do cumprimento dos normativos legais aplicáveis e sem dolo, pelo que consideramos não ser aplicável qualquer responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do n.º 5, do artigo 61º, observado o n.º 6 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

À Consideração Superior.

Porto, Paços do Concelho, 3 de Dezembro de 2009.

O Director do Gabinete de Auditoria e Controlo Interno,

(André da Fonseca e Silva)

Pr. General Humberto Delgado
4049-001 Porto
Tel. 222 097 000 Fax 222 097 171
dmsp@cm-porto.pt

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

NUNO CARDIGOS FERNANDES, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2005, sem pelouros atribuídos), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. (Assunção de dívidas de terceiros) do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

2.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo I), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

3.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

4.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

5.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[1] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[1] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

6.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

7.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

8.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

9.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

10.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado

ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

11.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o(a) signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar este(s) ponto(s) da versão final do douto relatório.

E.D.

(Nuno Cardigos Fernandes)

DGTC 09 12'09 21169

Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL

À Equipa de auditoria
às transferências, para
análise no âmbito
do contraditório.
07.Dez.09

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

FRANCISCO MARIA MOITA FLORES, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal e em representação do Município de Santarém (exercício de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 303
DATA 07/12/2009
Isabela Pinheiro

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas* – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma

legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e

republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios

de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice,* facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro,

"Compete à câmara *municipal no âmbito da organização* e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e *respectivos familiares*".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. *Assembleia da* República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º *169/99, de 18 de Setembro*, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia

lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram

suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art.

59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, *como se alcança* do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o *Município concedeu* os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá

ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

23.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira,

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em

conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsidio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Francisco Maria Moita Flores)

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

DGTC 04 12-09 20891

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 302
DATA 07/12/09
Marbela Pinheiro

À Equipa de auditoria às Transferências, para análise no âmbito do contraditório.
07.Dez.09

4

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

RAMIRO JOSÉ JERÓNIMO DE MATOS, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

---

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar

o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)"(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice,* facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

"(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes *pessoais para os seus trabalhadores*, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças *próprios*, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a *instituições legal*mente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido *protocolo*), *mediante depósito em conta à ordem* de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão *n.º 23/09, de 23/06, do* Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Ramiro José Jerónimo de Matos)

DGTC 04 12:09 20890

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA n.º 343
DATA 09 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

RUI PEDRO DE SOUSA BARREIRO, na qualidade de ex-Presidente (exercício de 2005) e ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

DGTC 04 12'09 20944

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice*, o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

---

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)(sic).

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice*, facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram

suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

23.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição

bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira,

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr.

alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsidio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Rui Pedro de Sousa Barreiro)

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 334
DATA 09 / 12 / 09
Isabela Pinheiro

PB

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

PEDRO NUNO PIMENTA BRAZ, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2005), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. (Assunção de dívidas de terceiros) do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

2.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo I), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

3.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

4.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

5.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[1] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[1] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

6.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

7.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

8.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

9.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

10.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado

PB

ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

11.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

PB

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o(a) signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar este(s) ponto(s) da versão final do douto relatório.

E.D.

(Pedro Nuno Pimenta Braz)

DGTC 04 12'09 20902

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 329
DATA 09/12/2009
Florbela Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

MÁRIO JOSÉ RODRIGUES DOS SANTOS, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005 e 2006), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. (Assunção de dívidas de terceiros) do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

2.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

3.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

4.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

5.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[1] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[1] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

7.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

8.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

9.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

10.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

11.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Mário José Rodrigues dos Santos)

DGTC 04 12'09 20897

ANEXO I

trabalho desenvolvido pelos parceiros em articulação com o Instituto da Droga e da Toxicodependência, considero absolutamente indispensável a continuação do trabalho iniciado em Junho de dois mil e dois."----------

--- A Câmara deliberou, por unanimidade, concordar com a renovação do Plano em epígrafe, assumindo os respectivos encargos.----------

--- Não se encontrava presente na sala, durante a apreciação e votação deste assunto, o senhor Vereador Soares Cruz.----------

--- **PROTOCOLO ENTRE A CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM, CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL E CLUBE DESPORTIVO AMIENSE** - A Câmara deliberou, por unanimidade, aprovar os termos do protocolo em epígrafe, com o objectivo de criar condições para a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha, ficando o mesmo anexo à presente acta (Documento X), dispensando-se a sua transcrição nos termos da Lei.----------

--- Não se encontrava presente na sala, durante a apreciação e votação deste assunto, o senhor Vereador Soares Cruz.----------

------- **TEMAS PARA CONHECIMENTO DO EXECUTIVO MUNICIPAL** ---------

--- Carta dos senhores **Arquitectos José e Pedro Cid**, tecendo comentários relativamente à possibilidade de demolição da Praça de Touros de Santarém.----------

--- Tomado conhecimento. ----------

--- Informação número cento e dezanove – F, de onze do corrente mês, do **Departamento de Obras Municipais**, sobre a evolução dos trabalhos referentes à empreitada de Arranjo Urbanístico das Ruas João Afonso e Primeiro de Dezembro. -----

--- Tomado conhecimento. ----------

--- Ofício da **Presidência do Conselho de Ministros**, remetendo cópia do despacho proferido em catorze do corrente, declarando a utilidade pública da expropriação do equipamento desportivo denominado "Campo de Futebol de Chã das Padeiras". ----------

--- Tomado conhecimento. ----------

----------PROTOCOLO----------

Entre: ----------

CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL, Instituição de Crédito com sede na Rua Áurea, números 219 a 241, em Lisboa, NIPC 500 792 615, matriculada sob o n.º 124/920319, na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, 1ª Secção, com o capital institucional de € 445.000.000 (quatrocentos e quarenta e cinco milhões de euros), adiante designada por CEMG, representada por **JOSÉ MARCELINO, estado civil CASADO, natural da freguesia e concelho de CORUCHE, residente na RUA RAQUEL GUEDES AMORIM, nº13, em SANTARÉM,** que outorga na qualidade de Procurador, com poderes para o acto; ---

CLUBE DESPORTIVO AMIENSE, associação de utilidade pública (D.R. , II Série, n.º 159, de 12-07-1990), NIPC 501 447 300, adiante abreviadamente designado por CLUBE, representado por **JOAQUIM MÁRIO NETO PEREIRA, casado em Regime de Comunhão de Adquiridos, contribuinte número 135520266, natural da freguesia dos Amiais de Baixo, concelho de Santarém, portador do Bilhete de Identidade número 5368195, emitido em 27/06/2001 pelos SIC de Santarém, residente na Travessa de Augusto Fialho, número 15, na freguesia dos Amiais de Baixo, em Santarém**, que outorga na qualidade de Presidente da Direcção, com poderes para o acto;----------

MUNICÍPIO DE SANTARÉM, NIPC ___ ___ ___, neste acto representado pelo respectivo _____(função), F_____, adiante designado por MUNICÍPIO;

Considerando:

- Que o CLUBE tem em curso um plano de remodelação integral das instalações desportivas do Campo de Futebol da Azenha, em Amiais de Baixo;----------
- Que, nesse âmbito, o MUNICÍPIO deliberou em 29-09-2003 e 15-12-2003 atribuir ao CLUBE dois subsídios, respectivamente, nos montantes de € 98.624,23

(noventa e oito mil seiscentos e vinte e quatro euros e vinte e três cêntimos) e de € 49.440,00 (quarenta e nove mil quatrocentos e quarenta euros);----------

Que, ainda no mesmo âmbito, se encontra igualmente inscrita no Orçamento do MUNICÍPIO para 2004, a atribuição de outro subsídio ao CLUBE, no valor de € 50.000,00 (cinquenta mil euros);----------

- Que o CLUBE solicitou à CEMG um empréstimo destinado a financiar a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha;----------

- Que para caução desse financiamento, o CLUBE acordou com a CEMG que os supra referidos subsídios seriam irrevogavelmente depositados na conta de depósitos à ordem, titulada pelo CLUBE no Balcão da CEMG de Santarém-Padre Chiquito. ----------

É ajustado e reciprocamente aceite o presente protocolo, que se regerá pelas cláusulas seguintes: ----------

----------PRIMEIRA----------

A CEMG compromete-se a conceder ao CLUBE um financiamento para a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha, sob condição de o MUNICÍPIO aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados, directa e irrevogavelmente para a conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do CLUBE no Balcão da CEMG em Santarém – Padre Chiquito.-------

----------SEGUNDA----------

O MUNICÍPIO obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta D.O. identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, por conta dos subsídios supra referidos, atribuídos ou a atribuir ao CLUBE, uma quantia nunca inferior a € _____(extenso), referente às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao CLUBE pela CEMG.----------

----------TERCEIRA----------

O protocolo é válido pelo prazo de três anos, contado a partir de ____/____/____, prazo esse equivalente ao do contrato de financiamento anteriormente mencionado.----

Santarém, _____, ____ de _____ de 200__.

_____

(CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL)

_____

(CLUBE DESPORTIVO AMIENSE)

_____

(MUNICÍPIO DE SANTARÉM)

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 332
DATA 09 / 12 / 2009
Florbela Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

JOSÉ JOAQUIM LIMA MONTEIRO ANDRADE, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2005 - sem pelouros atribuídos), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. (Assunção de dívidas de terceiros) do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

2.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo I), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

3.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

4.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

5.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[1] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[1] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

6.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

7.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

8.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

9.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

10.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado

ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

11.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o(a) signatário(a) não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar este ponto da versão final do douto relatório.

E.D.

(José Joaquim Lima Monteiro Andrade)

DGTC 04 12'09 20900

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

IDÁLIA MARIA MARQUES SALVADOR SERRÃO DE MENEZES MONIZ, na qualidade de ex-Vereadora da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2005), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. (Assunção de dívidas de terceiros) do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

2.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo I), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

3.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

4.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

5.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[1] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[1] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

6.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

7.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

8.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

9.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

10.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado

ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

11.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

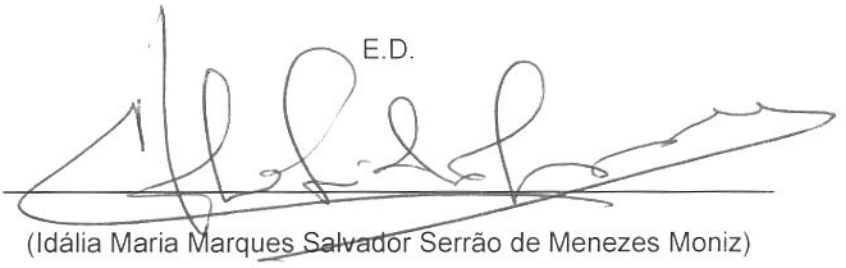
h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o(a) signatário(a) não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar este ponto da versão final do douto relatório.

E.D.



(Idália Maria Marques Salvador Serrão de Menezes Moniz)

ANEXO 1

trabalho desenvolvido pelos parceiros em articulação com o Instituto da Droga e da Toxicodependência, considero absolutamente indispensável a continuação do trabalho iniciado em Junho de dois mil e dois." ----------

--- A Câmara deliberou, por unanimidade, concordar com a renovação do Plano em epígrafe, assumindo os respectivos encargos. ----------

--- Não se encontrava presente na sala, durante a apreciação e votação deste assunto, o senhor Vereador Soares Cruz. ----------

--- **PROTOCOLO ENTRE A CÂMARA MUNICIPAL DE SANTARÉM, CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL E CLUBE DESPORTIVO AMIENSE** - A Câmara deliberou, por unanimidade, aprovar os termos do protocolo em epígrafe, com o objectivo de criar condições para a substituição do relvado sintético do Campo de futebol da Azenha, ficando o mesmo anexo a presente acta (Documento Nº), dispensando-se a sua transcrição nos termos da Lei. ----------

--- Não se encontrava presente na sala, durante a apreciação e votação deste assunto, o senhor Vereador Soares Cruz. ----------

--- **TEMAS PARA CONHECIMENTO DO EXECUTIVO MUNICIPAL** ----------

--- Carta dos senhores **Arquitectos José e Pedro Cid**, tecendo comentários relativamente à possibilidade de demolição da Praça de Touros de Santarém. ----------

--- Tomado conhecimento. ----------

Informação número cento e dezanove - E, de onze do corrente mês, do **Departamento de Obras Municipais**, sobre a evolução dos trabalhos referentes à empreitada de Arranjo Urbanístico das Ruas João Afonso e Primeiro de Dezembro. ----------

--- Tomado conhecimento. ----------

--- Ofício da **Presidência do Conselho de Ministros**, remetendo cópia do despacho proferido em catorze do corrente, declarando a utilidade pública da expropriação do equipamento desportivo denominado "Campo de Futebol de Chã das Padeiras". ----------

--- Tomado conhecimento. ----------

----------PROTOCOLO----------

Entre: ----------

CAIXA ECONOMICA MONTEPIO GERAL, Instituição de Crédito com sede na Rua Áurea, números 219 a 241, em Lisboa, NIPC 500 792 615, matriculada sob o n.º 124 920319, na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, 1ª Secção, com o capital institucional de € 445.000.000 (quatrocentos e quarenta e cinco milhões de euros), adiante designada por CEMG, representada por **JOSÉ MARCELINO, estado civil CASADO, natural da freguesia e concelho de CORUCHE, residente na RUA RAQUEL GUEDES AMORIM, nº13, em SANTARÉM,** que outorga na qualidade de Procurador, com poderes para o acto; ----------

CLUBE DESPORTIVO AMIENSE, associação de utilidade pública (D.R. , II Serie, n.º 159, de 12-07-1990), NIPC 501 447 300, adiante abreviadamente designado por CLUBE, representado por **JOAQUIM MÁRIO NETO PEREIRA, casado em Regime de Comunhão de Adquiridos, contribuinte numero 135520266, natural da freguesia dos Amiais de Baixo, concelho de Santarém, portador do Bilhete de Identidade número 5368195, emitido em 27/06/2001 pelos SIC de Santarem, residente na Travessa de Augusto Fialho, numero 15, na freguesia dos Amiais de Baixo, em Santarém**, que outorga na qualidade de Presidente da Direcção, com poderes para o acto; ----------

MUNICIPIO DE SANTARÉM, NIPC _____, neste acto representado pelo respectivo _____(função), F_____, adiante designado por MUNICIPIO.

Considerando:

- Que o CLUBE tem em curso um plano de remodelação integral das instalações desportivas do Campo de Futebol da Azenha, em Amiais de Baixo; ----------
- Que, nesse âmbito, o MUNICIPIO deliberou em 29-09-2003 e 15-12-2003 atribuir ao CLUBE dois subsídios, respectivamente, nos montantes de € 98.624,23

(noventa e oito mil seiscentos e vinte e quatro euros e vinte e três centimos) e de € 49.440,00 (quarenta e nove mil quatrocentos e quarenta euros);----------

Que, ainda no mesmo âmbito, se encontra igualmente inscrita no Orçamento do MUNICIPIO para 2004, a atribuição de outro subsídio ao CLUBE, no valor de € 50.000,00 (cinquenta mil euros);----------

- Que o CLUBE solicitou à CEMG um empréstimo destinado a financiar a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha;----------

- Que para caução desse financiamento, o CLUBE acordou com a CEMG que os supra referidos subsídios seriam irrevogavelmente depositados na conta de depósitos à ordem, titulada pelo CLUBE no Balcão da CEMG de Santarem-Padre Chiquito.----------

É ajustado e reciprocamente aceite o presente protocolo, que se regerá pelas cláusulas seguintes:----------

----------PRIMEIRA----------

A CEMG compromete-se a conceder ao CLUBE um financiamento para a substituição do relvado sintético do Campo de Futebol da Azenha, sob condição de o MUNICIPIO aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados, directa e irrevogavelmente para a conta D.O. nº 044.10.16220-3 aberta em nome do CLUBE no Balcão da CEMG em Santarem – Padre Chiquito.----------

----------SEGUNDA----------

O MUNICIPIO obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta D.O. identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, por conta dos subsídios supra referidos, atribuídos ou a atribuir ao CLUBE, uma quantia nunca inferior a € _____(extenso), referente às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao CLUBE pela CEMG.----------

TERCEIRA

O protocolo é valido pelo prazo de três anos, contado a partir de _____, prazo esse equivalente ao do contrato de financiamento anteriormente mencionado.

Santarem, _____, _____ de _____ de 200__.

_____

(CAIXA ECONOMICA MONTEPIO GERAL)

_____

(CLUBE DESPORTIVO AMIENSE)

_____

(MUNICIPIO DE SANTAREM)

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 302
DATA 07/12/09
Marbela Pinheiro

À Equipa de auditoria às Transferências, para análise no âmbito do contraditório.
07.Dez.09

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

RAMIRO JOSÉ JERÓNIMO DE MATOS, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

---

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar

o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)"(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice,* facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

"(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre

---

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

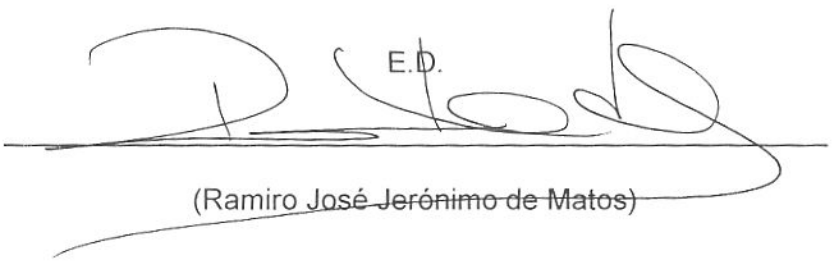
i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.



(Ramiro José Jerónimo de Matos)

DGTC 04 12'09 20890

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA 336
DATA 09 / 12 / 09

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

MARIA LUÍSA RAIMUNDO MESQUITA, na qualidade de ex-Vereadora da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

---

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar

o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)"(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice*, facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

"(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local;

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete *à câmara municipal no* âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos *familiares*";

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais);

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, *mantém-se* inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório *identificado em epígrafe*, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Maria Luísa Raimundo Mesquita)

DGTC 04 12-09 20904

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 335
DATA 09/12/2009
Herbelo Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

JOAQUIM AUGUSTO QUEIRÓS FRAZÃO NETO, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar

o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)"(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice*, facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

"(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre

---

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de *Santarém* ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto)

DGTC 04 12'09 20903

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 333
DATA 09 / 12 / 2009
Florbela Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

MANUEL ANTÓNIO DOS SANTOS AFONSO, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar

o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)"(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice*, facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

"(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre

---

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma *disposição* legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – *sobre* atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar *a autonomia das autarquias* locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de *subsídios a instituições legalmente* existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que *essa entidade era* titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria *mesmo sem a celebração* do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(Manuel António dos Santos Afonso)

DGTC 04 12'09 20901

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 331
DATA 09/12/2009
Florbela Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

JOSÉ MARCELINO, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercícios de 2005, 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09,

pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais*

dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – *supra transcrita* - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar

o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)"(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice*, facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

"(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de

Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, *qualquer* transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a *quaisquer* contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio

anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à

ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsídio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, *alterada e* republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, *não se vislumbra que a conduta do Município* e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos *procedimentos descritos* e constantes no douto relatório a

que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(José Marcelino)

DGTC 04 12'09 20899

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 330
DATA 09/12/2009
Flabela Pinheiro

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

RICARDO ZARCO MARTINHO DO ROSÁRIO, na qualidade de ex-Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2006 e 2007, sem pelouros atribuídos), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas* – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice*, o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice,*

facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela

Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

---

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, "Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-

A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam

depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

22.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

---

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá

ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

23.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, *possa merecer* ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira,

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não

tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Municipio não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsidio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao

órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

Ricardo Zarco Martinho do Rosário

(Ricardo Zarco Martinho do Rosário)

DGTC 04 12'09 20898

Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

ANTÓNIO FRANCISCO BAPTISTA VALENTE, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
gera@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 328
DATA 09/12/2009
Florbela Pinheiro

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas* – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma

legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e

republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios

de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice,* facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
gera@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro,

"Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia

lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram

suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art.

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
gera@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá

ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

23.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. *alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º* 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira,

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em

conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsidio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao *órgão executivo a definição de prazos* e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

(António Francisco Baptista Valente)

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
gera@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

DGTC 04 12'09 20896

Município de Santarém
CÂMARA MUNICIPAL

Exm.º Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas

Relato Auditoria

V/ref.ª: Proc. n.º 46/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

02.12.2009

Assunto: Direito de audição no âmbito da auditoria horizontal às transferências e apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007.

RICARDO GONÇALVES RIBEIRO GONÇALVES, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Santarém (exercício de 2006 e 2007), notificado(a) do teor do Relato de Auditoria identificado em epígrafe, desse Ilustre Tribunal, vem por este meio, nos termos e ao abrigo do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, expor e requerer a Vossa Excelência o seguinte:

I – Sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde:

Tendo em atenção ao teor do ponto 3.4. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

1.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 26 e 27 do relatório):

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 327
DATA 09/12/2009
Florbela Pinheiro

"(...)

Por tudo o exposto, conclui-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, pelos 12 municípios acima identificados, e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na AP, pelo que se encontram feridas do vício de violação de lei.

Os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 29/08, cfr. Anexo I.

(...)."(sic).

2.

A conclusão acima transcrita resulta, segundo o teor do aludido relatório, da publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2007), que consigna no seu artigo 156.º o seguinte:

"Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"(sic).

3.

No entanto, em abono dos princípios constitucionalmente consagrados, importa salientar que:

a) *O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública* (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) *A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*, sendo que, *as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas* – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) *As autarquias locais têm património e finanças próprios*, sendo que, *o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau* – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP.

4.

Nessa linha de cogitação, ao abrigo da alínea c) do artigo 161.º da CRP, a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, posteriormente alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, diploma

legal que estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, assim como as respectivas competências.

5.

No âmbito das competências legalmente atribuídas às câmaras municipais (mediante lei da Assembleia da República), ressalta, quanto à matéria *sub judice,* o consignado na alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, que dispõe:

"1 – Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:

(...)

p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares;

(...)"(sic).

6.

Essa disposição legal – supra transcrita - mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República).

7.

De facto, conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador*", sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e

republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada.

Doutro passo,

8.

Sobre esta matéria[1] pronunciou-se, mediante parecer, o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o qual (parecer) foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado XVII Governo Constitucional, por despacho de 8 de Março de 2007 – cfr. Anexo I, que se junta e aqui se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

9.

Nesse parecer que, sublinhe-se, foi aprovado pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, resulta, com interesse para o caso vertente, o seguinte:

"...

Este dispositivo legal encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido a determinados subsectores da Administração Pública, maxime, à Administração Local.

Face à necessidade de apurar se o dispositivo enunciado será, ou não, aplicável aos municípios, cumpre observar o disposto no artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. De facto, "Compete à câmara municipal no âmbito da

[1] Artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007

organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Ora, parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistemas de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados. Tal competência decorre, aliás, de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local.

(...)(sic).

10.

Este entendimento afigura-se-nos primordial para a interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pois existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios

de interpretação das leis, contidos no artigo 9.º do CC, cujos nºs 1 e 3 consignam o seguinte:

"1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

(...)

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."(sic).

11.

Temos pois que, o citado entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice*, facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências.

12.

Em complemento ao parecer supra transcrito, resulta ainda primordial aludir ao teor do entendimento veiculado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna, que se junta ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido – cfr. Anexo II.

13.

Nesse âmbito, resulta do teor do mesmo, com interesse para a presente matéria, o seguinte:

(...)

4. De acordo com as informações prestadas pelos Gabinetes do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica, contrariando o parecer interpretativo veiculado pela ANMP. Afigura-se-nos, assim, que se a referida norma legal fosse aplicável à Administração Local Autárquica, deveria fazê-lo expressamente na medida em que estaria a interferir na esfera da autonomia do Poder Local.

(...)

7. Em suma, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não é aplicável à Administração Local Autárquica. Afigura-se-nos, todavia, conveniente a criação de um regime legal disciplinador da atribuição dos mencionados subsídios pelas Câmaras Municipais, a fim de garantir o respeito pelo princípio da igualdade e de outros princípios reguladores da atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, designadamente os princípios da adequação, da não cumulação e da responsabilidade das entidades que atribuem os benefícios"(sic).

14.

Para além dos entendimentos supracitados, resulta ainda do teor da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s/DGAL, de 17 de Abril de 2007 [2], o seguinte:

"...

3. Orçamento do Estado para 2007 – artigo 156.º – sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Solução interpretativa: O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, a qual determina competir à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Fundamentação: Não se descortina no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006 qualquer intenção revogatória da alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, a qual, constituindo uma norma especial face ao artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, não foi expressamente revogada. Acresce ainda ser este o entendimento perfilhado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, conforme resulta do seu despacho de 8 de Março de 2007."(sic).

Doutro passo,

[2] http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12421

15.

Sem prejuízo do supra referido, importa ainda salientar que os doutos Acórdãos referidos no ponto 3.4. do relatório de auditoria – e que sustentam a sua posição sobre esta matéria -, não são directamente aplicáveis ao caso vertente, dado que a actuação da Câmara Municipal de Santarém, e dos membros que compõem esse órgão, não consubstanciou, de facto, a contratação de serviços de saúde, vida e acidentes pessoais para os seus trabalhadores, tendo apenas incidido, ao abrigo de uma disposição legal em vigor – i.e. alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – sobre atribuição de subsídio de carácter social.

16.

Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos, os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais.

17.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

e da descentralização democrática da Administração Pública (sublinhado nosso) – cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP);

b) A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo que, as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos – cfr. Artigo 235.º da CRP;

c) As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa – cfr. n.º 1 do artigo 237.º da CRP;

d) As autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo que, o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau – cfr. n.º 1 e 2 do artigo 238.º da CRP;

e) As leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais – cfr. Alínea n) do artigo 288.º da CRP;

f) O artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado de 2007 encontra-se sistematicamente inserido no Capítulo XVII, relativo às "Disposições finais", não oferecendo, portanto, enquadramento especificamente dirigido à Administração Local.

g) Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea p), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro,

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

"Compete à câmara municipal no âmbito da organização e financiamento dos seus serviços e no de gestão corrente: p) Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

h) Tal competência decorre de um conjunto de atribuições municipais, nos termos do artigo 22.º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (diploma que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

i) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é a sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local;

j) A alínea p) do n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, mantém-se inteiramente válida e em vigor, não tendo sido, até ao momento, objecto de qualquer alteração ou revogação pelo legislador (i.e. Assembleia da República);

k) Conforme consignado no n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil (CC), *"A lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador"*, sendo que, neste âmbito, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, consubstancia

lei especial relativamente à Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não podendo ser por esta, total ou parcialmente, tacitamente revogada;

l) Na interpretação da norma contida no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, deverá recorrer-se aos princípios de interpretação das leis, contidos nos nºs 1 e 3 do artigo 9.º do Código Civil;

m) Nesse âmbito, o entendimento homologado por S. Ex.ª o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento provém da mesma unidade orgânica Ministerial que elaborou a proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), constituindo pois uma interpretação OFICIAL da norma *sub judice* (artigo 156.º da Lei de Orçamento de Estado para 2007), facto que tranquilizou os Municípios e respectivos decisores no sentido da sua não aplicabilidade às Autarquias Locais, com as inerentes consequências;

n) O artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE 2007), não é aplicável à Administração Local Autárquica;

o) Não existiu a prática, por acção ou omissão, de qualquer acto violador de lei, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objectivos e subjectivos que impliquem qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória;

p) Não obstante esse facto, e no sentido de aquilatar da conduta da Câmara Municipal e dos seus membros sobre esta matéria, importa ainda referir que, após Janeiro de 2007, os subsídios para o Centro de Apoio Social do Pessoal da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Santarém (CAS) foram

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156.º do OE 2007, não era aplicável às Autarquias Locais).

II – Assunção de dívidas de terceiros:

Tendo em atenção o teor do ponto 3.7. do relatório identificado em epígrafe, refere-se o seguinte:

18.

No que concerne a esta matéria, o relatório do douto Tribunal de Contas, concluiu o seguinte (cfr. fls. 30 do relatório):

"Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovado, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

(...)

Na medida em que estamos perante a assunção de dívidas de terceiros que, carecendo de previsão legal, viola o princípio da legalidade, consagrado no art.º 3º do CPA, os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º e do n.º 4 do art.

59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente, cfr. Anexo I.

(...)"(sic).

19.

Sobre esta matéria, convirá previamente referir que, como se alcança do teor do aludido protocolo (anexo à acta da reunião de Câmara de 31 de Maio de 2004), cuja cópia se anexa ao presente e aqui se dá por integralmente reproduzido (Anexo III), o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira.

20.

De facto, como se alcança do teor do referido protocolo, o Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios.

21.

Nesse âmbito, o Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas.

Com interesse para a presente matéria, transcreve-se, com a devida vénia, parte do Acórdão do Tribunal da Relação do Porto[3] (Apelação nº 4435/07 - 2ª, de 20.05.2008), que consigna o seguinte:

"(...)

A assunção de dívida consiste no acto pelo qual um terceiro (assuntor) se vincula perante o credor a efectuar a prestação devida por outrem. A ideia que lhe subjaz é a da transferência da dívida do antigo para o novo devedor, mantendo-se a relação obrigacional. Ou seja, a assunção opera uma mudança na pessoa do devedor, mas sem que haja alteração do conteúdo nem da identidade da obrigação.

A assunção da dívida pode configurar-se de dois modos, no que toca aos seus efeitos quanto ao antigo devedor. Se este resulta exonerado pelo compromisso que o novo devedor assume, trata-se de uma assunção liberatória da dívida. Se, por outro lado, a responsabilidade do novo devedor vem apenas juntar-se à do antigo, temos assunção cumulativa ou co-assunção da dívida.

Conforme resulta do texto do art. 595 do Cód. Civil são duas as modalidades negociais de transmissão singular de dívidas: 1ª) a transmissão realiza-se por contrato entre o antigo e o novo devedor, ratificado pelo credor; 2ª) a transmissão efectua-se

[3] *In:* http://www.trp.pt/jurisprudenciacivel/civel07_4435.html

por contrato entre o novo devedor e o credor, com ou sem consentimento do antigo obrigado.

Em ambos os casos se manifesta o mesmo denominador comum, que constitui o elemento irredutível do fenómeno da transmissão singular da dívida: é o consentimento do titular activo da obrigação, num caso dado sob a forma de ratificação, no outro manifestado pela participação directa no contrato, como outorgante.

Face à factualidade dada como assente, só a segunda daquelas duas hipóteses nos interessa e nela é possível ainda distinguir duas outras situações:

Num primeiro caso o terceiro assume para com o credor a dívida alheia, consentindo nisso o antigo devedor.

Noutro caso é o terceiro que, por sua iniciativa, assume para com o credor a dívida alheia, sem o concurso de vontade do devedor originário, correspondendo esta situação à chamada expromissão, que produzirá uma transmissão de dívida ou uma novação, conforme o terceiro fique constituído na obrigação antiga ou em obrigação nova.

Todavia, em qualquer dos casos, o devedor originário apenas fica exonerado mediante expressa declaração do credor, de tal forma que também aqui poderá

ocorrer uma verdadeira assunção liberatória da dívida ou tão somente uma assunção cumulativa da dívida.

(...)"(sic).

23.

Em função do supra transcrito e do teor do protocolo, verifica-se que não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que, em termos sucintos, não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor.

24.

Convirá ainda, uma vez mais, realçar que os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros.

25.

Nesse âmbito, verifica-se que em relação ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe, com o devido respeito, qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido.

26.

Doutro passo, convém ainda realçar que o Município é totalmente alheio a quaisquer contratos celebrados entre o CDA e uma entidade bancária (em que não foi parte).

27.

Nestes termos, resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

28.

Deste modo, em face do exposto, importa concluir o seguinte:

a) Como se alcança do teor do protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira;

b) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), determinando a periodicidade e os montantes a transferir, os quais seriam depositados em

conta D.O. n.º 044.10.16220-3, aberta em nome do Clube Desportivo Amiense (CDA), entidade beneficiadora desses subsídios;

c) O Município concedeu os subsídios e entregou-os à entidade visada (CDA) mediante depósito em conta à ordem de que essa entidade era titular, não tendo existido, tácita ou expressamente, qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívidas;

d) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do Município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor;

e) Os subsídios foram entregues directamente ao CDA (o que se verificaria mesmo sem a celebração do referido protocolo), mediante depósito em conta à ordem de que era titular em instituição bancária, facto que, por si só, é revelador da inexistência de qualquer sub-rogação, assunção ou co-assunção de dívida de terceiros;

f) Para que tal ocorresse, o Município, aí de forma ilegal, teria de assumir a responsabilidade pelo pagamento de um valor, em substituição ou solidariamente com o devedor, o que não aconteceu no caso em apreço;

g) O Município não garantiu qualquer divida sequer, pois o subsidio estava atribuído e o Município era devedor dele ao CDA;

h) E pagou-o no exacto valor que foi deliberado, ao seu credor originário e único – o CDA;

i) Quanto ao douto Acórdão n.º 23/09, de 23/06, do Tribunal de Contas – referido como situação similar no que concerne a assunção de dívidas de terceiros -, não existe qualquer paralelismo com a presente matéria em face do supra referido;

j) Resultando a atribuição de subsídio ao CDA de normativo legal em vigor (cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), e não sendo vedado ao órgão executivo a definição de prazos e modalidade de pagamento de um subsídio anteriormente concedido, não se vislumbra que a conduta do Município e/ou dos membros dos seus órgãos, possa merecer ou integrar qualquer juízo de censura ou punibilidade, seja ela financeira sancionatória e/ou reintegratória.

TERMOS EM QUE, em face do exposto, considera o signatário não ter existido qualquer ilegalidade nos procedimentos descritos e constantes no douto relatório a que ora se responde, pelo que requer a V. Ex.ª se digne admitir os argumentos aqui expendidos e em consequência eliminar estes pontos da versão final do douto relatório.

E.D.

RICARDO GONÇALVES

(Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves)

Câmara Municipal de Santarém
Praça do Município
2005-245 Santarém
Tel.: 243 304 200
Fax.: 243 304 236
geral@cm-santarem.pt
www.cm-santarem.pt

DGTC 04 12'09 20895

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
PRESIDÊNCIA

À Equipa de auditoria
às Transferências, para
análise do âmbito do
contraditório.
07.DEZ.09

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 276
DATA 07/12/2009

Exmº Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-501 Lisboa

Vossa Referência: Proc nº 16/08-AUDIT DA VIII – CAT.1
Of. Nº 17506

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por area e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis.

Senhor Director,

Na sequência da citação concretizada por via do expediente referenciado em epígrafe e no exercício do respectivo contraditório, somos a expender alguns considerandos demonstrativos da convicção que perpassou a real vontade dos órgãos do Município aquando das deliberações e decisões em apreço, a qual sempre partiu do pressuposto da escorreição e adequação de procedimentos e soluções.

Num plano marcadamente preliminar, urge ter em devida linha de conta que no relato de auditoria a que se responde é unicamente apontada ao Município de Sintra a alegada violação do disposto no artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das transferências feitas para o Centro de Cultura e Desporto Sintrense (CCDS), na certeza de que a Autarquia, no domínio da atribuição de apoios, sempre tem pautado a sua conduta pelo escrupuloso cumprimento das regras procedimentais aplicáveis, sem olvidar o devido enquadramento material.

Assim, e abordando desde já o apontado incumprimento do artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, não podemos deixar de ter em devida linha de conta o teor do disposto nas alíneas o) e p) do nº 1 do artigo 64º da lei nº 169/99, de 18 de Setembro (actual redacção), onde se consagra como competência das câmaras municipais a deliberação sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas (alínea o).

Por seu turno, na alínea p) do mesmo preceito legal estatui-se igualmente que compete à câmara municipal deliberar *"...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares."*.

Salvo o devido respeito (e ele é muito!), importa manifestar a nossa não concordância com a tese defendida no douto relato de auditoria, por uma razão que se perfila como marcadamente bifronte, a qual passaremos a enunciar de seguida.

Em boa verdade, o relato nada refere a propósito da temática especificamente prevista na alínea o) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99, porquanto (in casu) o CCDS desempenha uma relevantíssima actividade no domínio da cultura, recreação e desporto, não se nos afigurando curial (nem sequer no relato isso é feito) alargar a uma tal realidade material a proibição alegadamente decorrente do artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, a qual, atente-se, apenas se reporta aos *"financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"*.

Destarte, e mesmo que vingasse a tese agora defendida no relato, a verdade é que a mesma jamais poderia ser aplicada aos apoios concedidos ao CCDS no âmbito da realidade material abrangida pela alínea o) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99 (LAL), distinção que não temos a certeza que tenha sido efectivamente concretizada pelos Exmºs Senhores Auditores, porquanto do teor do relato não resulta que o valor das transferências nele especificadas como a favor do CCDS se reporte unicamente à

componente material da alínea p) do citado preceito da LAL; o que vale por dizer que parte de tal montante nem sequer estará sob a incidência da norma alegadamente violada (o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006).

De igual modo e também no que concerne à questão especificamente mencionada no relato relativamente ao Município de Sintra, importa chamara à colação uma consideração que apesar de assumir uma feição prévia não pode deixar de ser devidamente ponderada: estamos a abordar uma temática há muito tida como pacífica no plano dogmático-jurídico (pelo menos desde a entrada em vigor da lei nº 169/99), assim como no domínio político, porquanto as respectivas deliberações sempre têm reunido a unanimidade de todas as forças políticas com representação nos órgãos municipais.

Tudo a vincar a adequação e necessidade sempre subjacentes às transferências em causa.

Para além do que já ficou enunciado (maxime o relevantíssimo papel desempenhado pelo CCDS, na base, aliás, das sucessivas e consensuais deliberações apontadas no relato), urge ter presente o teor integral e literal da já parcialmente transcrita alínea p) do nº 1 do artigo 64º da lei nº 169/99.

Assim, atente-se que tal preceito faz uma clara distinção entre *"instituições...criadas ou participadas pelo município..."* e instituições *"...criadas pelos seus funcionários"*, umas e outras *"visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares"*.

Posto isto, e mesmo adoptando a tese literal defendida pelos Exmºs Senhores Auditores em sede da interpretação do citado artigo 156º da LOE para 2007, a verdade é que tal comando legal apenas poderá (e já no limite) ser tido como abrangendo a realidade material das entidades criadas pelos municípios, porquanto ali se utiliza a alocução

"sistemas particulares", não podendo o CCDS ser tido como um *"sistema"*, na certeza de que a expressão *"particular"*, não deve (não pode) aqui ser tida como sinónimo de privado, porque senão o legislador tê-lo-ia dito; ao não o dizer, apenas quis envolver a significação de *"sistema especial"*, face ao sistema genericamente aplicável.

Uma vez aqui aportados, e sem conceder, urge ainda chamar à colação que o relato a que se responde desconsiderou por completo o teor da posição oficialmente transmitida pelo Gabinete do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (cfr ofício mencionado no relato e que agora damos como integralmente reproduzido), onde é expressamente mencionado que o citado artigo 156º da LOE não deve ser tido como envolvendo quaisquer restrições às transferências agora em causa, sob pena de uma inadmissível (porque inconstitucional) limitação do exercício das competências municipais.

Inconstitucional também será a virtual situação decorrente da interpretação literal que agora se pretende assacar ao citado artigo 156º, quando é certo que o legislador já se aprestou a estatuir recentemente sobre os sistemas actualmente aplicáveis aos trabalhadores da Administração Central, os quais, por uma tal via, continuam a gozar de sistemas adicionais no domínio da saúde e protecção social. Quando aos trabalhadores das autarquias nem sequer se reconheceria a possibilidade de beneficiar do regime há muito introduzido na ordem jurídica nacional, em clara violação de princípios com óbvio assento constitucional, maxime o da igualdade.

Neste ponto, torna-se ainda mister referir que o Município, à cautela e com a publicação da Lei nº 53-A/2006, sobrestou na concretização de quaisquer transferências para o CCDS até ao concreto apuramento de toda a situação.

Em boa verdade, as transferências em apreço só voltaram a ser deliberadas após a tomada de conhecimento do despacho transmitido a coberto do aludido ofício do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, atenta a meridiana clareza do mesmo e (principalmente) perante o peso interpretativo de que este se reveste.

maxime se tivermos presente a qualificação do respectivo Departamento Governamental, responsável pelo devir legiferante (proposta de lei) habitualmente conducente à aprovação da Lei de Orçamento de Estado por banda da Assembleia da República.

Acresce que idêntica posição foi ainda expressamente assumida em sede de reunião de coordenação de CCDR's (conforme cópia que agora se junta como documento 1), assim como por via de ofício expedido pelo Gabinete do Ministro de Estado e da Administração Interna (conforme cópia que agora se junta como documento 2).

Tudo porque se tornou legítimo concluir que o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não se aplica à realidade autárquica, um vez que o mesmo não assume uma qualquer intenção revogatória da alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99/99, preceito que, assumindo natureza marcadamente especial face ao referido comando da Lei do OE para 2007, não foi objecto de qualquer revogação expressa, continuando a valer (integral e absolutamente) na ordem jurídica nacional, a qual continua a reconhecer aos órgãos executivos municipais a competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos.

Só assim se compreendendo a actual existência de diversas situações marcadamente complementares no domínio da assistência, recentemente consagradas (reiteradas) para a Administração Central e corpos especiais; o que, em última análise, poderia vir a ser tida como veiculadora de uma virtual desigualdade entre trabalhadores da Administração Central e da Administração Local Autárquica.

Eis o enquadramento da conduta unanimemente assumida pela Câmara Municipal de Sintra, o qual sempre esteve subjacente a todas as deliberações, nunca tendo ocorrido uma qualquer intenção de violação de comando normativo contrário, nem tão pouco

uma eventual situação de negligência, quanto mais não seja (e sem conceder, face à argumentação acima expendida), em virtude das posições publicamente assumidas pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e pelo Ministro de Estado e da Administração Interna, razão pela qual e relativamente ao Município de Sintra, deverá ser arquivado o presente relato.

Sintra, 3 de Dezembro de 2009

O Presidente da Câmara Municipal

(Fernando Roboredo Seara)

DGTC 04 12'09 20861

À equipa de auditoria as transferências para análise no âmbito do contraditório.
07-Dez-09

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
VEREAÇÃO

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 295
DATA 07/12/2009

Ex.mo Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-501 Lisboa

V. Ref.
Proc. nº 46/ 08-AUDIT DA VIII – UAT.1
Of. Nº 17688 de 20 de Novembro

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis.

Na sequência da citação concretizada por via do expediente referenciado em epígrafe e no exercício do respectivo contraditório, somos a expender alguns considerandos demonstrativos da convicção que perpassou a real vontade dos órgãos do Município aquando das deliberações e decisões em apreço, a qual sempre partiu do pressuposto da escorreição e adequação de procedimentos e soluções.

Num plano marcadamente preliminar, urge ter em devida linha de conta que no relato de auditoria a que se responde é unicamente apontada ao Município de Sintra a alegada violação do disposto no artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das transferências feitas para o Centro de Cultura e Desporto Sintrense (CCDS), na certeza de que a Autarquia, no domínio da atribuição de apoios, sempre tem pautado a sua conduta pelo escrupuloso cumprimento das regras procedimentais aplicáveis, sem olvidar o devido enquadramento material.

Assim, e abordando desde já o apontado incumprimento do artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, não podemos deixar de ter em devida linha de conta o teor do disposto nas alíneas o) e p) do nº 1 do artigo 64º da lei nº 169/99, de 18 de Setembro (actual redacção), onde se consagra como competência das câmaras municipais a deliberação sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas (alínea o).

Por seu turno, na alínea p) do mesmo preceito legal estatui-se igualmente que compete à câmara municipal deliberar *"...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares."*.

Salvo o devido respeito (e ele é muito!), importa manifestar a nossa não concordância com a tese defendida no douto relato de auditoria, por uma razão que se perfila como marcadamente bifronte, a qual passaremos a enunciar de seguida.

Em boa verdade, o relato nada refere a propósito da temática especificamente prevista na alínea o) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99, porquanto (in casu) o CCDS desempenha uma relevantíssima actividade no domínio da cultura, recreação e desporto, não se nos afigurando curial (nem sequer no relato isso é feito) alargar a uma tal realidade material a proibição alegadamente decorrente do artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, a qual, atente-se, apenas se reporta aos *"financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"*.

Destarte, e mesmo que vingasse a tese agora defendida no relato, a verdade é que a mesma jamais poderia ser aplicada aos apoios concedidos ao CCDS no âmbito da realidade material abrangida pela alínea o) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99 (LAL), distinção que não temos a certeza que tenha sido efectivamente concretizada pelos Exmºs Senhores Auditores, porquanto do teor do relato não resulta que o valor das transferências nele especificadas como a favor do CCDS se reporte unicamente à componente material da alínea p) do citado preceito da LAL; o que vale por dizer que parte de tal montante nem sequer estará sob a incidência da norma alegadamente violada (o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006).

De igual modo e também no que concerne à questão especificamente mencionada no relato relativamente ao Município de Sintra, importa chamara à colação uma consideração que apesar de assumir uma feição prévia não pode deixar de ser devidamente ponderada: estamos a abordar uma temática há muito tida como pacífica no plano dogmático-jurídico (pelo menos desde a entrada em vigor da lei nº 169/99), assim como no domínio político, porquanto as respectivas deliberações sempre têm reunido a unanimidade de todas as forças políticas com representação nos órgãos municipais.

Tudo a vincar a adequação e necessidade sempre subjacentes às transferências em causa.

Para além do que já ficou enunciado (maxime o relevantíssimo papel desempenhado pelo CCDS, na base, aliás, das sucessivas e consensuais deliberações apontadas no relato), urge ter presente o teor integral e literal da já parcialmente transcrita alínea p) do nº 1 do artigo 64º da lei nº 169/99.

Assim, atente-se que tal preceito faz uma clara distinção entre *"instituições...criadas ou participadas pelo município..."* e instituições

"...criadas pelos seus funcionários", umas e outras *"visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares"*.

Posto isto, e mesmo adoptando a tese literal defendida pelos Exmºs Senhores Auditores em sede da interpretação do citado artigo 156º da LOE para 2007, a verdade é que tal comando legal apenas poderá (e já no limite) ser tido como abrangendo a realidade material das entidades criadas pelos municípios, porquanto ali se utiliza a alocução *"sistemas particulares"*, não podendo o CCDS ser tido como um *"sistema"*, na certeza de que a expressão *"particular"*, não deve (não pode) aqui ser tida como sinónimo de privado, porque senão o legislador tê-lo-ia dito; ao não o dizer, apenas quis envolver a significação de *"sistema especial"* , face ao sistema genericamente aplicável.

Uma vez aqui aportados, e sem conceder, urge ainda chamar à colação que o relato a que se responde desconsiderou por completo o teor da posição oficialmente transmitida pelo Gabinete do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (cfr ofício mencionado no relato e que agora damos como integralmente reproduzido), onde é expressamente mencionado que o citado artigo 156º da LOE não deve ser tido como envolvendo quaisquer restrições às transferências agora em causa, sob pena de uma inadmissível (porque inconstitucional) limitação do exercício das competências municipais.

Inconstitucional também será a virtual situação decorrente da interpretação literal que agora se pretende assacar ao citado artigo 156º, quando é certo que o legislador já se aprestou a estatuir recentemente sobre os sistemas actualmente aplicáveis aos trabalhadores da Administração Central, os quais, por uma tal via, continuam a gozar de sistemas adicionais no domínio da saúde e protecção social. Quando aos trabalhadores das autarquias nem sequer se

reconheceria a possibilidade de beneficiar do regime há muito introduzido na ordem jurídica nacional, em clara violação de princípios com óbvio assento constitucional, maxime o da igualdade.

Neste ponto, torna-se ainda mister referir que o Município, à cautela e com a publicação da Lei nº 53-A/2006, sobrestou na concretização de quaisquer transferências para o CCDS até ao concreto apuramento de toda a situação.

Em boa verdade, as transferências em apreço só voltaram a ser deliberadas após a tomada de conhecimento do despacho transmitido a coberto do aludido ofício do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, atenta a meridiana clareza do mesmo e (principalmente) perante o peso interpretativo de que este se reveste, maxime se tivermos presente a qualificação do respectivo Departamento Governamental, responsável pelo devir legiferante (proposta de lei) habitualmente conducente à aprovação da Lei de Orçamento de Estado por banda da Assembleia da República.

Acresce que idêntica posição foi ainda expressamente assumida em sede de reunião de coordenação de CCDR`s (conforme cópia que agora se junta como documento 1), assim como por via de ofício expedido pelo Gabinete do Ministro de Estado e da Administração Interna (conforme cópia que agora se junta como documento 2).

Tudo porque se tornou legítimo concluir que o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não se aplica à realidade autárquica, um vez que o mesmo não assume uma qualquer intenção revogatória da alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99/99, preceito que, assumindo natureza marcadamente especial face ao referido comando da Lei do OE para 2007, não foi objecto de qualquer revogação expressa, continuando a valer (integral e

absolutamente) na ordem jurídica nacional, a qual continua a reconhecer aos órgãos executivos municipais a competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos.

Só assim se compreendendo a actual existência de diversas situações marcadamente complementares no domínio da assistência, recentemente consagradas (reiteradas) para a Administração Central e corpos especiais; o que, em última análise, poderia vir a ser tida como veiculadora de uma virtual desigualdade entre trabalhadores da Administração Central e da Administração Local Autárquica.

Eis o enquadramento da conduta unanimemente assumida pela Câmara Municipal de Sintra, o qual sempre esteve subjacente a todas as deliberações, nunca tendo ocorrido uma qualquer intenção de violação de comando normativo contrário, nem tão pouco uma eventual situação de negligência, quanto mais não seja (e sem conceder, face à argumentação acima expendida), em virtude das posições publicamente assumidas pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e pelo Ministro de Estado e da Administração Interna, razão pela qual e relativamente ao Município de Sintra, deverá ser arquivado o presente relato.

Sintra, 3 de Dezembro de 2009

José Lino Ramos
Vereador

DGTC 04 12'09 20860

SINTRA
CÂMARA MUNICIPAL
VEREAÇÃO

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 458
DATA 21/12/09
Herbela Pinheiro

Exmº Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-501 Lisboa

Vossa Referência: Proc. nº 46/ 08-AUDIT DA VIII – UAT.1
Of. Nº 17506

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercícios de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis.

Na sequência da citação concretizada por via do expediente referenciado em epígrafe e no exercício do respectivo contraditório, somos a expender alguns considerandos demonstrativos da convicção que perpassou a real vontade dos órgãos do Município aquando das deliberações e decisões em apreço, a qual sempre partiu do pressuposto da escorreição e adequação de procedimentos e soluções.

Num plano marcadamente preliminar, urge ter em devida linha de conta que no relato de auditoria a que se responde é unicamente apontada ao Município de Sintra a alegada violação do disposto no artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das transferências feitas para o Centro de Cultura e Desporto Sintrense (CCDS), na certeza de que a Autarquia, no domínio da atribuição de apoios, sempre tem pautado a sua conduta pelo escrupuloso cumprimento das regras procedimentais aplicáveis, sem olvidar o devido enquadramento material.

Assim, e abordando desde já o apontado incumprimento do artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, não podemos deixar de ter em devida linha de conta o teor do disposto nas alíneas o) e p) do nº 1 do artigo 64º da lei nº 169/99, de 18 de Setembro (actual redacção), onde se consagra como competência das câmaras municipais a deliberação sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas (alínea o).

Por seu turno, na alínea p) do mesmo preceito legal estatui-se igualmente que compete à câmara municipal deliberar *"...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares."*.

Salvo o devido respeito (e ele é muito!), importa manifestar a nossa não concordância com a tese defendida no douto relato de auditoria, por uma razão que se perfila como marcadamente bifronte, a qual passaremos a enunciar de seguida.

Em boa verdade, o relato nada refere a propósito da temática especificamente prevista na alínea o) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99, porquanto (in casu) o CCDS desempenha uma relevantíssima actividade no domínio da cultura, recreação e desporto, não se nos afigurando curial (nem sequer no relato isso é feito) alargar a uma tal realidade material a proibição alegadamente decorrente do artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, a qual, atente-se, apenas se reporta aos *"financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde"*.

Destarte, e mesmo que vingasse a tese agora defendida no relato, a verdade é que a mesma jamais poderia ser aplicada aos apoios concedidos ao CCDS no âmbito da realidade material abrangida pela alínea o) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99 (LAL), distinção que não temos a certeza que tenha sido efectivamente concretizada pelos Exmºs Senhores Auditores, porquanto do teor do relato não resulta que o valor das transferências nele especificadas como a favor do CCDS se reporte unicamente à

componente material da alínea p) do citado preceito da LAL; o que vale por dizer que parte de tal montante nem sequer estará sob a incidência da norma alegadamente violada (o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006).

De igual modo e também no que concerne à questão especificamente mencionada no relato relativamente ao Município de Sintra, importa chamara à colação uma consideração que apesar de assumir uma feição prévia não pode deixar de ser devidamente ponderada: estamos a abordar uma temática há muito tida como pacífica no plano dogmático-jurídico (pelo menos desde a entrada em vigor da lei nº 169/99), assim como no domínio político, porquanto as respectivas deliberações sempre têm reunido a unanimidade de todas as forças políticas com representação nos órgãos municipais.

Tudo a vincar a adequação e necessidade sempre subjacentes às transferências em causa.

Para além do que já ficou enunciado (maxime o relevantíssimo papel desempenhado pelo CCDS, na base, aliás, das sucessivas e consensuais deliberações apontadas no relato), urge ter presente o teor integral e literal da já parcialmente transcrita alínea p) do nº 1 do artigo 64º da lei nº 169/99.

Assim, atente-se que tal preceito faz uma clara distinção entre *"instituições...criadas ou participadas pelo município..."* e instituições *"...criadas pelos seus funcionários"* , umas e outras *"visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares"*.

Posto isto, e mesmo adoptando a tese literal defendida pelos Exmºs Senhores Auditores em sede da interpretação do citado artigo 156º da LOE para 2007, a verdade é que tal comando legal apenas poderá (e já no limite) ser tido como abrangendo a realidade material das entidades criadas pelos municípios, porquanto ali se utiliza a alocução

"sistemas particulares", não podendo o CCDS ser tido como um *"sistema"*, na certeza de que a expressão *"particular"*, não deve (não pode) aqui ser tida como sinónimo de privado, porque senão o legislador tê-lo-ia dito; ao não o dizer, apenas quis envolver a significação de *"sistema especial"*, face ao sistema genericamente aplicável.

Uma vez aqui aportados, e sem conceder, urge ainda chamar à colação que o relato a que se responde desconsiderou por completo o teor da posição oficialmente transmitida pelo Gabinete do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (cfr ofício mencionado no relato e que agora damos como integralmente reproduzido), onde é expressamente mencionado que o citado artigo 156º da LOE não deve ser tido como envolvendo quaisquer restrições às transferências agora em causa, sob pena de uma inadmissível (porque inconstitucional) limitação do exercício das competências municipais.

Inconstitucional também será a virtual situação decorrente da interpretação literal que agora se pretende assacar ao citado artigo 156º, quando é certo que o legislador já se aprestou a estatuir recentemente sobre os sistemas actualmente aplicáveis aos trabalhadores da Administração Central, os quais, por uma tal via, continuam a gozar de sistemas adicionais no domínio da saúde e protecção social. Quando aos trabalhadores das autarquias nem sequer se reconheceria a possibilidade de beneficiar do regime há muito introduzido na ordem jurídica nacional, em clara violação de princípios com óbvio assento constitucional, maxime o da igualdade.

Neste ponto, torna-se ainda mister referir que o Município, à cautela e com a publicação da Lei nº 53-A/2006, sobrestou na concretização de quaisquer transferências para o CCDS até ao concreto apuramento de toda a situação.

Em boa verdade, as transferências em apreço só voltaram a ser deliberadas após a tomada de conhecimento do despacho transmitido a coberto do aludido ofício do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, atenta a meridiana clareza do mesmo e (principalmente) perante o peso interpretativo de que este se reveste,

maxime se tivermos presente a qualificação do respectivo Departamento Governamental, responsável pelo devir legiferante (proposta de lei) habitualmente conducente à aprovação da Lei de Orçamento de Estado por banda da Assembleia da República.

Acresce que *idêntica posição foi ainda* expressamente assumida em sede de reunião de coordenação de CCDR`s (conforme cópia que agora se junta como documento 1), assim como por via de ofício expedido pelo Gabinete do Ministro de Estado e da Administração Interna (conforme cópia que agora se junta como documento 2).

Tudo porque se tornou legítimo concluir que o artigo 156º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, não se aplica à realidade autárquica, um vez que o mesmo não assume uma qualquer intenção revogatória da alínea p) do nº 1 do artigo 64º da Lei nº 169/99/99, preceito que, assumindo natureza *marcadamente especial face ao referido* comando da Lei do OE para 2007, não foi objecto de qualquer revogação expressa, continuando a valer (integral e absolutamente) na ordem jurídica nacional, a qual continua a reconhecer aos órgãos executivos municipais a competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos.

Só assim se compreendendo a actual existência de diversas situações marcadamente complementares no domínio da assistência, recentemente consagradas (reiteradas) para a Administração Central e corpos especiais; o que, em última análise, poderia vir a ser tida como veiculadora de uma virtual desigualdade entre trabalhadores da Administração Central e da Administração Local Autárquica.

Eis o enquadramento da conduta unanimemente assumida pela Câmara Municipal de Sintra, o qual sempre esteve subjacente a todas as deliberações, nunca tendo ocorrido uma qualquer intenção de violação de comando normativo contrário, nem tão pouco

uma eventual situação de negligência, quanto mais não seja (e sem conceder, face à argumentação acima expendida), em virtude das posições publicamente assumidas pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento e pelo Ministro de Estado e da Administração Interna, razão pela qual e relativamente ao Município de Sintra, deverá ser arquivado o presente relato.

Sintra, 3 de Dezembro de 2009

O Vice- Presidente da Câmara Municipal

(Marco Almeida)

DGTC 18 12'09 21847

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 367
DATA 10 / 12 / 09
Horbelo Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

JORGE RALHA VIEIRA LEITÃO, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Jorge Ralha Vieira Leitão

DGTC 09 12°09 21035

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 368
DATA 10 / 12 / 09
Hobelo Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

RITA JOÃO DE MAYA GOMES SAMMER, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Rita João de Maya Gomes Sammer, Dr.



DGTC 09 12'09 21036

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 369
DATA 10 / 12 / 09

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

José António Vale Paulos , tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 *fogos, 7.000 emergências médicas,* 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, *veículos e equipamentos* utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

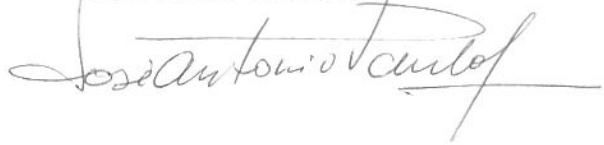
2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

José António Vale Paulos



DGTC 09 12°09 21037

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 370
DATA 30 / 12 / 09
Isabel Pinheiro

97

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

JOAQUIM ALBERTO CAETANO DINIS , tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Joaquim Alberto Caetano Dinis

DGTC 09 12'09 21038

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 372
DATA 11 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

CARLOS MANUEL ANTUNES BERNARDES, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com o MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

4

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de process de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

O Vereador da Câmara Municipal de Torres Vedras,

Carlos Manuel Antunes Bernardes,

DGTC 09 12°09 21039

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 373
DATA 11 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

CARLOS MANUEL SOARES MIGUEL, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.

4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em 2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.
5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. *O apoio financeiro da Câmara Municipal* de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e

comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

O Presidente da Câmara Municipal de Torres Vedras

Carlos Manuel Soares Miguel, Dr.

DGTC 09 12'09 21040

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 374
DATA 31 / 12 / 07
Isabel Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

CRISTINA LUZIA PEREIRA DE ABREU CASTELO BRANCO, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.

4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em 2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.
5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e

comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Cristina Luzia Pereira de Abreu Castelo Branco, Arqtª

DGTC 09 12°09 21041

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 375
DATA 11 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

JOÃO ANTÓNIO PISTACCHINI CALHAU, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.

4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em 2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.
5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e

comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir *no âmbito* destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

João António Pistacchini Calhau

DGTC 09 12'09 21042

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 376
DATA 31 / 12 / 09
Isabel Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

ANA BRÍGIDA ANACLETO MEIRELES CLÍMACO UMBELINO, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.

4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em 2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.
5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e

comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

A Vereadora da Câmara Municipal de Torres Vedras

Ana Brígida Anacleto Meireles Clímaco Umbelino, Drª.

DGTC 09 12°09 21043

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 377
DATA 22 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

SÉRGIO PAULO MATIAS GALVÃO, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

O Vereador da Câmara Municipal de Torres Vedras,



Sérgio Paulo Matias Galvão,Dr.

DGTC 09 12°09 21044

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 378
DATA 11 / 12 / 09
Herlota Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

TOMÉ DA COSTA BORGES, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Tomé da Costa Borges, Dr.

DGTC 09 12'09 21045

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 364
DATA 10 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

ROSA MARIA MENDES DE MATOS ALVES, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das *missões* dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na *prática*, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Rosa Maria Mendes de Matos Alves, Drª.

DGTC 09 12°09 21031

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 363
DATA 10 / 12 / 09
Isabela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

LUIS CARLOS JORDÃO DE SOUSA LOPES, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Luis Carlos Jordão de Sousa Lopes, Dr.

DGTC 09 12'09 21030

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 358
DATA 10 / 12 / 09
Isabel Ribeiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

JACINTO ANTÓNIO FRANCO LEANDRO, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.
4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em

2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.

5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.º 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

Jacinto António Franco Leandro, Dr.

DGTC 09 12'09 21025

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 359
DATA 10 / 12 / 09
Fonbela Pinheiro

Processo n.º 46/08-AUDIT DA VIII -UAT.1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

CARLOS MANUEL PIRES DE PINA, tendo sido notificado para se pronunciar até 4 de Dezembro sobre as matérias constantes do Relatório da Auditoria que correu termos sob o número de processo supra referenciado,

Vem fazê-lo nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. A Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras (ABVTV) é uma instituição de utilidade pública, legalmente constituída, com personalidade jurídica, 106 anos de existência, sócio n.º 1 da Liga dos Bombeiros, possuindo o crachá de ouro desta instituição, e um dos vinte Corpos de Bombeiros do tipo 1 existentes no País, tendo sido agraciada com a Ordem de Cavaleiro da Benemerência.
2. No âmbito da sua actividade esta associação em média, por ano, acorre a cerca de 500 fogos, 7.000 emergências médicas, 20.000 operações de transporte de doentes para consultas e tratamentos, e é nas suas instalações que funciona Gabinete de Operações de Emergência do Serviço Municipal de Protecção Civil, na medida em que a vertente verdadeiramente operacional deste serviço, neste como na generalidade dos municípios do país, é levada a cabo pelos bombeiros.
3. O Município de Torres Vedras tem atribuído apoios financeiros a esta associação com o único propósito e objectivo de servir a população concelhia, o que faz garantindo a operacionalidade dos serviços do Piquete de 1ª Intervenção - ao qual estão actualmente adstritos 8 funcionários - das instalações, veículos e equipamentos utilizados nas diversas operações que os bombeiros executam, quer na área da prevenção como do combate a incêndios, inundações e outras catástrofes ou situações de emergência, incluindo a emergência médica, como ainda na área do transporte de doentes.

4. Por outro lado, a ABVTV tem sido o principal parceiro do MTV na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Emergência do Concelho - entrado em vigor em 2005 - e Especial de Emergência para o Centro Histórico de Torres Vedras - vigente desde 2004 - , planos esses que têm sido fundamentais para fazer face às situações de emergência que têm ocorrido e prevenir catástrofes naturais.
5. Ainda, em colaboração com o serviço municipal de protecção civil a ABVTV tem dado formação aos funcionários municipais e aos alunos e professores nas diversas escolas do concelho, executado simulacros de situações de incêndios, cheias e acidentes, quer nos edifícios municipais quer nas escolas concelhias, do primeiro ao terceiro ciclo, publicas e privadas, bem como nas escolas profissionais e institutos de ensino superior.
6. Pelo que, a ABVTV colabora constante e activamente com a MTV prestando serviços de informação e prevenção, directamente aos cidadãos, serviços esses essenciais para a promoção da segurança e defesa dos seus direitos.
7. Para garantir a operacionalidade da ABVTV são necessários cerca de €1.500.000,00/ano, o estritamente indispensável para garantir a existência dos meios humanos e materiais mínimos necessários à prestação destes serviços à população, como pode verificar-se pelos relatórios de contas da ABVTV relativos aos anos 2005,2006 e 2007 que vão juntos com o oficio n.º 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.
8. O apoio financeiro da Câmara Municipal de Torres Vedras, como sucede na generalidade do território nacional, é indispensável para o prosseguimento dos fins e adequado funcionamento dos serviços desta associação humanitária e insere-se no âmbito da cooperação institucional a que alude o artigo 8º da Lei n.º 32/2007 de 13 de Agosto.
9. Se bem que o apoio financeiro e logístico destas associações seja da competência e obrigação do Estado - vide artigo 31º da Lei referida - a verdade é que o apoio das entidades da administração central *lato sensu* considerada, não é o suficiente para garantir a realização das missões dos corpos de bombeiros, pelo que se as autarquias locais as não apoiassem financeira e logisticamente estas não sobreviveriam. Aliás, na prática, as autarquias substituem-se ao Estado, no sentido em que acabam por fornecer o apoio que este não proporciona, cumprindo, desta forma, em benefício das populações, as obrigações e deveres que àquele incumbem.
10. A isto acresce que nos termos do artigo 64º, n.º 4 alíneas a) e b) compete à Câmara Municipal deliberar sobre as formas de apoio bem como efectivamente apoiar e

comparticipar, pelos meios adequados, entidades, organismos e actividades de interesse municipal e de informação e defesa dos direitos dos cidadãos.

11. O MTV ao apoiar financeiramente a ABVTV está, sem margem para dúvidas, a agir no âmbito destas competências, na medida em que apoia uma entidade cuja missão, objecto e actividade se dirigem exclusivamente à informação e defesa dos direitos dos cidadãos.
12. Razão pela qual o Município de Torres Vedras, fez constar de forma clara e inequívoca o montante anual do apoio a conceder no orçamento da despesa para os anos 2005,2006 e 2007, orçamento este aprovado pela Assembleia Municipal.
13. Evidentemente, e sem hipocrisias, que entidades como as Associações de Bombeiros, assim também a ABVTV, necessitam do apoio financeiro dos municípios para fazer face a despesas indispensáveis para garantir a operacionalidade dos serviços que prestam á população, serviços estes que são, sem margem para dúvida, de interesse municipal.
14. Por outro lado, a direcção da ABVTV, anualmente, envia à Câmara Municipal o seu relatório de contas da gerência, permitindo, assim, de algum modo, fiscalizar a sua actividade.
15. Pelo que nos parece irrealista, para não dizer completamente alheado da realidade, desconhecer que, na verdade, o apoio financeiro que as associações humanitárias necessitam é para o pagamento de despesas com meios humanos, equipamentos e materiais necessários ao seu funcionamento.
16. Por ultimo, refira-se apesar do relatório desta auditoria e paradoxalmente, a verdade é que a Secretaria de Estado da Administração Interna tem celebrado protocolos de cooperação com os municípios para a criação de brigadas de primeira intervenção de bombeiros, pretendendo repartir os encargos com o respectivo funcionamento entre a administração central e local, na proporção de dois terços para a primeira e um para a segunda.
17. Já no que concerne ao apoio financeiro concedido no ano 2007 ao Serviço Social do Pessoal do Município de Torres Vedras, diga-se que esta autarquia estribou a legalidade da sua atribuição na inaplicabilidade do artigo 156° da Lei n.° 53-A/2006 de 29 de Dezembro às autarquias locais, não só pelas razões aduzidas nas conclusões tornadas publicas da reunião de coordenação jurídica das CCDR´s de 19 de Abril de 2007, bem como nos pareceres elaborados pelos gabinetes do Ministro da Administração Interna e Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, e que foram objecto da concordância destes membros do governo, bem como os ofícios n.° 04404 de 2 de Dezembro de 2009, que vão juntos com o oficio n.° 20031 de 4 DEZ 2009 da Câmara Municipal de Torres Vedras.

Nestes termos se requer que V.Exas atendendo ao supra exposto, entendam não promover a instauração de processo de efectivação de responsabilidades ao signatário, porque assim se decidindo se fará OBJECTIVA JUSTIÇA.

O Vereador da Câmara Municipal de Torres Vedras

Carlos Manuel Pires de Pina, Dr.

DGTC 09 12'09 21026

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA Nº 355
DATA 10 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17727, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

António da Cunha Lemos, Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos, que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.



António da Cunha Lemos

DGTC 09 12'09 21022

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 356
DATA 10 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17731, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Fernando de Carvalho Ruas, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31°, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.° 172, de 27.07.1995 (Doc. n.° 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64°, n.° 1, alínea p), e 65° da Lei n.° 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.° 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156° "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17° "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.° 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238°) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.° 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64°, n.° 1, al. p) da Lei n.° 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, *ontem e hoje*, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

Fernando Carvalho Ruas

DGTC 09 12'09 21023

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA n.º 357
DATA 10 / 12 / 09
Horbela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17726, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

António Guilherme de Jesus Pais de Almeida, Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo

676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

António Guilherme Jesus Pais de Almeida

DGTC 09 12'09 21024

visto

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 402
DATA 14 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral
Do Tribunal de Contas, Doutor José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT – DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17646, de 19 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

MARIA DA CONCEIÇÃO DA SILVA NUNES DE MATOS, citada para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

1.º

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

2.º

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, no n.º 1, alínea p),do artigo 64.º, a competência da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local, para «*deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

3.º

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, segundo o qual «*é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos*

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas, que tenham aquele carácter», foram instituídas as Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu, Instituição que foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995.

4.º

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

5.º

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, nos quais se inserem «*o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional*», «*o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto*», «*concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação*», «*concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão*».

6.º

O artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais «*os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais*».

7.º

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, «*...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

8.º

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida

deliberação pelo órgão executivo, em *cumprimento do* que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

9.º

Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º «*cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*».

10.º

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

11.º

Sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007. Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais.

12.º

Acresce que o signatário não participou nos actos administrativos em causa, por ter estado ausente das respectivas reuniões do órgão.

Nestes termos, requere-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa, tanto mais que esta sempre poderia ser relevada, ao abrigo do disposto no art. 65º, n.º 8 da Lei

n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem, no caso, os respectivos pressupostos de facto.

Com os melhores cumprimentos.

A Vereadora da Câmara Municipal de Viseu,

Ana da Conceição da Silva Nunes de Almeida

DGTC 10 12'09 21268

VISEU

Ginestal

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 400
DATA 14 / 12 / 2009
Helena Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral
Do Tribunal de Contas, Doutor José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT – DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17645, de 19 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

MIGUEL BERNARDO GINESTAL MACHADO MONTEIRO ALBUQUERQUE, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

1.º

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

2.º

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, no n.º 1, alínea p),do artigo 64.º, a competência da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local, para «*deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

3.º

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, segundo o qual «*é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos*

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas, que tenham aquele carácter», foram instituídas as Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu, Instituição que foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995.

4.º

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

5.º

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, nos quais se inserem «*o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional*», «*o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto*», «*concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação*», «*concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão*».

6.º

O artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais «*os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais*».

7.º

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, «*...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

8.º

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida

deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

9.º

Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º «*cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*».

10.º

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

11.º

Sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007. Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais.

12.º

Acresce que o signatário não participou nos actos administrativos em causa, por ter estado ausente das respectivas reuniões do órgão.

Nestes termos, requere-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa, tanto mais que esta sempre poderia ser relevada, ao abrigo do disposto no art. 65º, n.º 8 da Lei

DGTC 10 12'09 21266

n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem, no caso, os respectivos pressupostos de facto.

Com os melhores cumprimentos.

O Ex-Vereador da Câmara Municipal de Viseu,

Visto

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA n.º 401
DATA 14 / 12 / 2009
Isabel Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral
Do Tribunal de Contas, Doutor José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT – DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17728, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

JOSÉ MANUEL SANTOS OLIVEIRA, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

1.º

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

2.º

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, no n.º 1, alínea p),do artigo 64.º, a competência da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local, para «*deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

3.º

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, segundo o qual «*é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo*

676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas, que tenham aquele carácter», foram instituídas as Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu, Instituição que foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995.

4.º

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

5.º

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, nos quais se inserem «*o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional*», «*o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto*», «*concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação*», «*concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão*».

6.º

O artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais «*os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais*».

7.º

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, «*...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares*».

8.º

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

9.º

Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º «*cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*».

10.º

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

11.º

Sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007. Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais.

Nestes termos, requer a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa, tanto mais que esta sempre poderia ser relevada, ao abrigo do disposto no art. 65º, n.º 8 da Lei

DGTC 10 12'09 21267

n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, por se verificarem, no caso, os respectivos pressupostos de facto.

Com os melhores cumprimentos.

O Ex-Vereador da Câmara Municipal de Viseu,

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 397
DATA 09 / 12 / 2009
Isabela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17729, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

José Moreira Amaral, ex-Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

DGTC 04 12'09 20953

232432990

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31°, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.° 172, de 27.07.1995 (Doc. n.° 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64°, n.° 1, alínea p), e 65° da Lei n.° 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.° 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156° "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17° "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.° 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238°) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.° 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64°, n.° 1, al. p) da Lei n.° 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. – Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

232432990

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

José Morcira Amaral

232432990

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 346
DATA 09 / 12 / 2009
Florbela Pinheiro

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17726, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

António Guilherme de Jesus Pais de Almeida, Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

DGTC 04 12'09 20952

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo

676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59°, n.°s 1 e 4 da Lei n.° 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

António Guilherme Jesus Pais de Almeida

232432990

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 345
DATA 09 / 12 / 2009
Florbela Pinheiro

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17744, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Hermínio Loureiro de Magalhães, Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo *Tribunal de Contas*, da *mesma* resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

DGTC 04 12'09 20951

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

232432990

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31°, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.° 172, de 27.07.1995 (Doc. n.° 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64°, n.° 1, alínea p), e 65° da Lei n.° 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.° 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156° "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17° "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.° 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238°) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.° 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64°, n.° 1, al. p) da Lei n.° 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:

a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;

b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;

c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.



Hermínio Lourciro de Magalhães

232432990

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 344
DATA 09 / 12 / 2009
Etobela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT
DA VIII – UAT1
Ofício n.º 17731, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Fernando de Carvalho Ruas, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

DGTC 04 12'09 20949

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

232432990

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

Fernando Carvalho Ruas

câmaramunicipaldeviseu

GABINETE JURÍDICO

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 349
DATA 09 / 12 / 2009
Flabela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:
Processo n.º: 46/08 - AUDIT
DA VIII - UAT1
Ofício n.º 17499, de 18 de Novembro de 2009
Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Fernando de Carvalho Ruas, Presidente da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Por favor, na sua resposta indique o nosso número de registo

DGTC 04 12'09 20950

câmaramunicipaldeviseu

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispoe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Por favor, na sua resposta cite o nosso número de registo

câmaramunicipaldeviseu

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 – As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 – São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 – O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 – Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

câmaramunicipaldeviseu

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31°, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.° 172, de 27.07.1995 (Doc. n.° 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64°, n.° 1, alínea p), e 65° da Lei n.° 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.° 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156° "Cessam com

Por favor, na sua resposta indique o nosso número de registo

câmaramunicipaldeviseu

efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entende o Presidente da Câmara Municipal de Viseu, que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

câmaramunicipaldeviseu

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal,

(Dr. Fernando Carvalho Ruas)

C.54 9/12/2009

Por favor, na sua resposta indique o nosso número de registo

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 389
DATA 11 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17730, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Joaquim Américo Correia Nunes, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:
"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.
3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem
4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

Joaquim Américo Correia Nunes

DGTC 09 12'09 21048

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 365
DATA 10 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17744, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Hermínio Loureiro de Magalhães, Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.



Hermínio Loureiro de Magalhães

DGTC 09 12'09 21032

232432990

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 362
DATA 10 / 12 / 09
Isabela Pinheiro

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17730, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

Joaquim Américo Correia Nunes, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

232432990

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

232432990

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

Joaquim Américo Correia Nunes

DGTC 09 12°09 21029

Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 354
DATA 30 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

V/ Referência:

Processo n.º: 46/08 – AUDIT

DA VIII – UAT1

Ofício n.º 17729, de 20 de Novembro de 2009

Assunto: Auditoria horizontal às Transferências – Apoios financeiros concedidos por área e entidade. Exercício de 2005 a 2007 – Audição de responsáveis

José Moreira Amaral, ex-Vereador da Câmara Municipal de Viseu, citado para, querendo, se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dizer o seguinte:

No âmbito do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas foi realizada auditoria horizontal que incidiu sobre transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

A auditoria desenvolveu-se de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no "Manual de Auditoria e de Procedimentos" aprovado pelo Tribunal de Contas, da mesma resultando Relato constituído por 54 págs. nas quais se integram os Anexos I a VI.

No que ao Município de Viseu diz respeito dispõe o ponto 3.4 do referido Relato, concluindo-se que "os factos descritos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do n.º 4 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006 de 26/08, cfr. Anexo I.

Mais se dispõe que "os montantes transferidos pelos 12 municípios constam do Anexo II. Os responsáveis pela autorização da despesa estão identificados no Anexo III e os responsáveis pela autorização dos pagamentos no Anexo IV".

O Município de Viseu.

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14.09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, entre outros, no art.º 64º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportiva (n.º 1, al. o)).
- Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p)).

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do n.º 1, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

As Obras Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Viseu e Serviços Municipalizados de Viseu.

Com fundamento no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 45362, de 21 de Novembro de 1963, (Doc. n.º 1), segundo o qual "é permitido aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos

seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter", foi instituída a Obra Social supra identificada.

Determina o artigo 2º dos Estatutos desta entidade (Doc. n.º 2) que as Obras Sociais são compostas por membros institucionais e por sócios privados, especificando-se os membros institucionais, a saber: Câmara Municipal de Viseu, Serviços Municipalizados de Viseu, Câmara Municipal de Mangualde, Câmara Municipal do Sátão; Câmara Municipal de Penalva do Castelo, Câmara Municipal de Oliveira de Frades, Juntas de Freguesia de Santa Maria, de Coração de Jesus e de São José, do Concelho de Viseu.

Por sua vez, o artigo 3º dos referidos Estatutos fixa os objectivos e fins das Obras Sociais, disposições regulamentares cujo conteúdo se transcreve:

"1 - As obras Sociais têm como objectivos principais o apoio à família, a protecção à infância, juventude, terceira idade e deficientes, de promoção e protecção da saúde, educação e formação profissional, para que se propões criar e manter:

a) Creche e jardim-de-infância;
b) Actividades e tempos livres;
c) Centro de dia para idosos;
d) Refeitório e serviço de restauração e banquetes para terceiros.

2 - São objectivos complementares o combate à droga e à prostituição, a promoção da cultura e do desporto.

3 - O âmbito territorial de intervenção e acção das Obras Sociais é o correspondente ao âmbito geográfico dos membros institucionais que as compõem

4 - Constituem ainda objectivos das Obras Sociais:

a) Concessão de subsídios para fins que se enquadrem no âmbito de actuação da Associação;
b) Concessão de auxílios eventuais, nos termos e para os fins que a Direcção entenda convenientes, mediante a prévia aprovação em reunião desse órgão;
c) Promoção de actividades, tais como reuniões, conferências e exposições sobre temas de ordem cultural, recrativas e quaisquer outras que contribuam para a prossecução dos objectivos da Associação;
d) Realização de outros fins que venham a ser reconhecidos pela Assembleia-Geral de utilidade para os sócios".

De referir, ainda, o artigo 31º, alínea a) daqueles Estatutos, considerando que aqui se estabeleceu que, entre outras, constituem receitas das Obras Sociais "os subsídios concedidos pelas entidades agregadas e demais membros institucionais".

Finalmente, registe-se que a Obra Social em referência foi qualificada como instituição particular de solidariedade social e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública, conforme declaração publicada no DR, III série, n.º 172, de 27.07.1995 (Doc. n.º 3).

Com base no quadro legal exposto, a Câmara Municipal de Viseu, órgão executivo do Município auditado, deliberou, no exercício de 2007, "...sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares".

Diga-se que o procedimento em causa é iniciado com requerimento da entidade beneficiária; que sobre o mesmo é prestada informação técnica; que sobre o mesmo é proferida deliberação pelo órgão executivo, em cumprimento do que dispõem os artigos 64º, n.º 1, alínea p), e 65º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro; que se verifica a situação da entidade apoiada perante a segurança social e que se cumpre a exigência da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

Importa, no entanto, e adentro do exercício de 2007, esclarecer o seguinte:
Com a publicação da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, diploma que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2007, e de acordo com o disposto no seu artigo 156º "Cessam com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde".

A inserção da referida norma no Capítulo XVII, sob o título "Disposições Finais", a ausência de âmbito de aplicação pessoal determinado, contrariamente ao que sucedeu com o artigo 17º "Despesas com pessoal das autarquias locais", da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2006; o princípio da autonomia financeira dos municípios, constitucionalmente consagrado (artigo 238º) e vertido em Lei ordinária, em concreto, a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), e, bem assim, a não revogação expressa do que prevê o art. 64º, n.º 1, al. p) da Lei n.º 169/99, de 18/09, suscitaram dúvidas sobre a aplicabilidade deste preceito às autarquias locais, gerando, desde logo e de imediato, a suspensão da atribuição de qualquer subsídio nos termos descritos.

Paralelamente, sobre a matéria controvertida foi solicitado parecer jurídico à CCDRC através do ofício n.º S.05290/2007, de 23.02.2007 (Doc. 4).

Em resposta, datada de 04.05.2007, informa a entidade instada que, em reunião de coordenação jurídica entre a DGAL, CCDR'S, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, se concluiu que o artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, não é aplicável às autarquias locais. - Docs n.º 5.

Em reforço de tal conclusão, surgiram, ontem e hoje, veiculados através da ANMP e DGAL, os esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Suas Excelências o Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Orçamento. (Doc. n.º 6).

E é neste contexto interpretativo de natureza permissiva que o Município de Viseu, através do seu órgão executivo, e este através dos membros que o compõem, deliberou atribuir os subsídios em causa.

Pelo exposto, entendemos que os factos descritos a págs 24 a 27 do Relato não consubstanciam as infracções previstas nos artigos 65º, n.º 1, alínea b) e 59º, n.º 1 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29.08., não sendo, por isso, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Nesta conformidade, e atendendo a que o direito ao contraditório se exerce com fundamento no citado artigo 13º da Lei n.º 98/97, requer-se a V.ª Excelência seja proferida decisão de não instauração de processo de efectivação de responsabilidades, e, bem assim, decisão de não instauração de processo de multa.

A final, sempre se dirá que, no âmbito da responsabilidade sancionatória prevê o art. 65º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 6 de Agosto, na redacção que a esta norma foi dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, que "a 1ª e 2ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:
a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática", parecendo-nos, que, no caso concreto, se verificam os pressupostos determinantes da sua aplicabilidade.

Do mesmo modo, se nos afigura que, e quanto à responsabilidade reintegratória a que se refere o art. 59º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, as razões de facto e de direito aduzidas sempre permitiriam decisão de não condenação na reposição das quantias em causa.

Com os melhores cumprimentos.

José Moreira Amaral

DGTC 09 12'09 21021

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 361
DATA 30/12/09

Ao Tribunal de Contas
Direcção Geral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Assunto: *Processo n.º 46/08-AUDIT da VIII – UAT.1 – Apoios financeiros concedidos pelos municípios do continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005-2007.*

Exmº Senhor Juiz Conselheiro,

Marco António Ribeiro Santos Costa, casado, residente na Rua Senhora da Hora, n.º 110-112, 4440-571, Valongo, citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria em epígrafe melhor identificado, vem, ao abrigo do artigo 13º da Lei 98/97, de 26.08, na redacção que lhe foi dada pela Lei 48/2006, de 29.08, dizer o seguinte:

I) O presente Relatório de Auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. *p)* do artigo 64º da Lei 169/99, de 18.09 e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na Administração Pública, em violação do disposto no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 22.12 (Orçamento de Estado para 2007), sendo tais factos

susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Ora, salvaguardando o devido respeito que nos merece o Relato de Auditoria em apreço não podemos, de todo, perfilhar as suas conclusões.

Com efeito, de acordo com o regime consagrado na Lei 159/99, de 14.09, que estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de promoção do desenvolvimento local mormente nos domínios da educação, cultura, tempos livres e desporto, e acção social.

Por seu turno, a Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, que estabelece o Quadro de Competências dos Órgãos Autárquicos, prevê no seu artigo 64º que compete à Câmara, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (cfr. alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do artigo 64º).

Estamos, pois, no âmbito de deliberações que visam a concessão de apoios financeiros, as quais são tomadas no âmbito da organização e funcionamento dos serviços da Câmara e da gestão corrente, ou seja, em pleno exercício da autonomia financeira constitucionalmente reconhecida e atribuída às autarquias locais.

Acontece que, por ocasião da publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, surgiram dúvidas quanto ao alcance do artigo 156º, relativamente à sua aplicabilidade às Autarquias Locais, tendo este Município suspendido, provisória e cautelarmente, de imediato, a comparticipação financeira relativa aos apoios sociais e de saúde ao Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia (CCD), e solicitado ao Exmº Senhor Ministro de Estado e das Finanças a clarificação interpretativa daquele normativo legal.

Por despacho exarado em 08.03.07 do Exmº Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento foi esclarecido que se "(...) *Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é sua competência, tê-lo-ia feito de forma explicita pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local*(...) *Aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito no qual se insere o financiamento municipal do sistema de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados* (...) *Sem por em causa que a norma em concreto não deve, per si, aplicar-se à realidade autárquica*(...)".

No mesmo sentido, em Reunião de Coordenação Jurídica entre CCDR's, DGAL, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, havida em 19.04.07, foi adoptada a interpretação que o artigo 156º da Lei de Orçamento do Estado para 2007 não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea *p)* do n.º 1 do artigo 164º da Lei 169/99, de 18.09, dado que não se descortina no referido artigo 156º qualquer intenção revogatória daquela norma da Lei 169/99, a qual, constituindo uma norma especial em relação à Lei do Orçamento do Estado, só expressamente poderia ser revogada.

Ademais, tal solução interpretativa uniforme veio a ser homologada pelos então Senhores Secretários de Estado Adjunto e da Administração Local e Adjunto e do Orçamento, em 05.12.07 e 08.12.07, respectivamente, e disponibilizada desde essa data, no sitio da DGAL, como melhor resulta do ofício n.º 002474, de 27.11.09, do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local que aqui se junta, por fotocópia, sob documento n.º 1.

O citado artigo 156º não pode aplicar-se às Autarquias Locais, não só porque a alínea *p)* do n.º 1 do artigo 64º da Lei 169/99, não foi revogada expressamente, nem o deveria ser, por constituir uma interferência na esfera da autonomia do poder local, mas também porque aquela Lei n.º 169/99 é especial em razão da matéria relativamente à Lei de Orçamento de Estado.

Nos termos no disposto do artigo 7º n.º 3 do Código Civil a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga, nem pode derrogar, a citada lei.

Enquanto que a Lei 169/99 respeita às competências e atribuições das autarquias locais e dos órgãos autárquicos, a Lei 53-A/06 restringe o seu âmbito ao orçamento do Estado para o ano de 2007.

Se o derrogasse, estaria a violar aquele normativo legal, bem como o princípio da hierarquia e precedência das leis (artigo 112º nºs 2 e 3 da CRP).

No tocante à autonomia financeira, esta consta da Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto (Lei de enquadramento orçamental), alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28.08, Lei n.º 23/2003, de 02.07 e Lei n.º 48/2004, de 24.08 a qual contempla as regras orçamentais definidas e consagradas na Constituição Financeira – art.s 105 a 107º da CRP.CRP

Do teor desta Lei decorrem diversas consequências:

Os orçamentos das autarquias locais são independentes do orçamento do Estado.

O teor dessa Lei tem valor reforçado (cfr. art. 3º), relativamente ao teor de todas as outras Leis, nos termos do disposto no art. 112º nº 3 CRP.

As normas dessa Lei de enquadramento orçamental têm prevalência, nos termos do nº 3 do artigo 112º da Constituição, sobre todas as normas que estabeleçam regimes orçamentais particulares que a contrariem.

A consequência deste valor reforçado implica que a Lei do orçamento de Estado para 2007 não pode violar ou alterar ou legislar para além dos ditames desta Lei de Enquadramento Orçamental.

Em face destes ditames e princípios, verifica-se que a interpretação do relatório de auditoria implica que o art. 156º, em referência, vai para além do estrito teor da Lei de Enquadramento Orçamental.

Na verdade, o orçamento das autarquias não está contemplado na lei do orçamento de estado.

Ao pretender-se a aplicação desse artigo 156º às autarquias locais, está-se a fazer aplicar a lei do orçamento de estado para o ano de 2007 a esses entes territoriais.

Tentando contrariar esta impossibilidade, refere o relato de auditoria que o artº 156º da lei do Orçamento de 2007 vai para além do período orçamental, sendo uma norma que constitui um denominado "cavaleiro orçamental".

Mas esta argumentação do relatório de auditoria não é verdadeira.

Com efeito, a figura dos "*cavaliers budgétaires*" não se reconduz à norma em apreço.

Este é o nome sob o qual a doutrina e a jurisprudência referem as normas incluídas na lei do orçamento do Estado, mas que não possuem directa relação com matéria financeira ou orçamental.

Tais normas não apresentam um carácter puramente orçamental, antes visam a regulamentação jurídica de um instituto jurídico administrativo diverso.

Isto é, nada dispõem relativamente a matéria de receitas e despesas, não se podendo descortinar nas mesmas directa projecção financeira.

O que não é o caso do artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007, sendo antes uma norma directamente financeira, pois diz-se que" *cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde",* nao pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa.

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais,

pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

Do que vem, resulta que os municípios continuam a dispor de competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Em face do que expendido fica os titulares da Câmara Municipal, agindo de boa fé e no convencimento da absoluta legalidade das transferências em causa, aprovaram a retoma do cumprimento do Protocolo celebrado em 21.02.05 com o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia, tendo em 03.09.07 aprovado um novo, como melhor consta dos documentos que aqui se juntam, por fotocópia, sob os nºs 2 e 3.

Assim sendo, as transferências efectuadas pelo Município de Vila Nova de Gaia, no ano de 2007, para o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia, que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e prestação de cuidados de saúde aos funcionários e respectivos familiares não estão feridas do vício de violação de lei, porquanto se estribam nas alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, lei esta que se encontra em vigor na

ordem jurídica e pela qual se rege a actuação dos órgãos autárquicos nesta matéria.

De igual modo, não estão os titulares do órgão autárquico que deliberou aprovar a atribuição dos subsídios, nem os responsáveis pela autorização da despesa e dos respectivos pagamentos, sujeitos a qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.

II) Mas, mesmo na tese defendida pelo Tribunal de Contas, que de todo se refuta, nunca estariam em causa a totalidade das transferências efectuadas para o CCD, durante o ano de 2007, mas apenas a parte respeitante à assistência médica e medicamentosa aos funcionários e seus familiares, a qual ascende a aproximadamente 780.000,00€, conforme melhor resulta do documento n.º 4, que aqui se junta e que se dá por integralmente reproduzido.

Vejamos porque assim o afirmamos.

O artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não extinguiu o financiamento público de todos e quaisquer benefícios sociais aos funcionários públicos, mas tão-somente os que dizem respeito aos sistemas de protecção social no âmbito da saúde.

Tanto assim é que, posteriormente à publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, a qual integra o conjunto de prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública, mormente nas áreas do fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/bar, apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes, apoio nas despesas de educação, actividades de animação sócio-cultural, ocupação

de tempos livres e acções de promoção, prevenção e vigilância da saúde dos beneficiários.

De realçar que este diploma, veio revogar o anterior sistema de Acção Social Complementar, criado pelo Decreto-Lei 194/91, de 25.05, aplicável apenas à administração directa e indirecta do Estado, mantém, quase na integra, os anteriores benefícios sociais àqueles trabalhadores, com excepção do apoio às despesas de saúde em complementaridade das compartições da ADSE.

Apenas este apoio às despesas de saúde em complementaridade das compartições da ADSE foi extinto na sequência do artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007, o que reforça a nossa tese de que o artigo 156º, quando muito, visa tão só a cessação dos financiamentos públicos aos sistemas de protecção social no âmbito da saúde e não já dos demais benefícios sociais.

Caso estivesse vedada às autarquias a possibilidade de deliberar a concessão de benefícios sociais aos seus funcionários e respectivos familiares, como conclui no presente Relatório o Tribunal de Contas, o que repudiamos, e porque aos funcionários municipais não se aplica o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, estaríamos face a uma violação grosseira dos mais elementares princípios constitucionalmente consagrados, mormente o da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública.

Só não estaremos perante uma clara violação da Constituição da Republica Portuguesa, caso se entenda, como perfilhamos, que para as autarquias locais existe um diploma próprio, em vigor na ordem jurídica, no qual se plasmam as competências dos órgãos autárquicos nesta matéria, a saber a Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01 e, por força do qual, são legais todas e quaisquer transferências

efectuadas pela Câmara, ao abrigo das respectivas alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do seu artigo 64º.

Donde se reitera o entendimento de que as transferências efectuadas para o CCD, pelo Município de Vila Nova de Gaia, no ano de 2007, não estão feridas do vício de violação de lei porquanto foram efectuadas de acordo com a competência prevista nas *o)* e *p)* do n.º 1, do artigo 64º da Lei 169/99, de 18.09. e, em consequência, não estão os titulares do órgão autárquico que deliberou aprovar a atribuição dos subsídios, sujeitos a qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.

III) Por último, mais entendemos que o Relatório em análise viola o princípio da tutela administrativa (artigo 242º, nº 1 da CRP).

Com efeito, como já se deixou dito, o secretário de Estado do Orçamento através do seu despacho de 08.03.07 reconheceu a inaplicabilidade do citado artigo 156º às autarquias locais.

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium* .

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

IV) Face ao que ficou expendido, o presente Relato de Auditoria não é o correcto e viola a lei, por que:

1º Viola o princípio da autonomia do poder local;

2º Viola o art.º 7º nº 3 do Código Civil e o princípio da hierarquia e precedência das leis (art.º 112º nº 2 e 3 da CRP);

3º Viola diversos princípios orçamentais das autarquias locais e os arts. 237º nº 2 e 238º nº 1 da CRP; e

4º Viola o princípio da tutela administrativa, previsto no artigo 242º nº 1 da CRP, tendo ocorrido *venire contra factum proprium*, um vez que a tutela inspectiva do Tribunal de Contas, em sede de auditoria, desvaloriza o facto de um membro do Governo e da administração central ter efectuado interpretação oficial da lei em referência, interpretação essa seguida pelos órgãos autárquicos.

Vila Nova de Gaia, 03 de Dezembro de 2009.

(Marco António Costa)

DGTC 09 12'09 21028

À equipa de auditoria
- UAT. 1 -
Em 04/12/2009
O Aud.- Chefe

A. Davim
2009-12-04

Ex.mo Senhor

Director - Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 LISBOA

Assunto: Resposta à auditoria sobre CCD - V.N. Gaia

Relativamente à auditoria horizontal às Transferências - Apoio financeiro concedido por área e entidade - exercício de 2005 a 2007, em Vila Nova de Gaia - CCD, informo que a pessoa que assumi na Câmara Municipal, como vereadora sem pelouro, foi baseada nas posições jurídicas que a maioria do executivo e o seu Presidente apresentaram, fundamentadas em pareces jurídicos legais que, certamente, serão enviados ao Tribunal de Contas.
Assim, não considero ter qualquer

~~[illegible]~~

acto ou acção menos legal nas decisões que assumi nas reuniões do Executivo municipal.

Aliás, os próprios auditores referem a existência de pareceres governamentais que são no mesmo sentido, pelo que não se entende este processo.

Com os melhores cumprimentos

A ex-Vereadora da CDU na CMGaia

Maria Ilda Costa Figueiredo

V. N. Gaia, 30 de Novembro de 2009

DGTC 03 12'09 20754

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA 12284
DATA 04/12/09
Florbela Pinheiro

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 360
DATA 20 / 12 / 09
Florbela Pinheiro

Ao Tribunal de Contas
Direcção Geral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Assunto: *Processo n.º 46/08-AUDIT da VIII – UAT.1 – Apoios financeiros concedidos pelos municípios do continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005-2007.*

Exmº Senhor Juiz Conselheiro,

António Augusto Guedes Barbosa, casado, residente na Rua Central de Olival, n.º 2317, 4415-730, Olival citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria em epígrafe melhor identificado, vem, ao abrigo do artigo 13º da Lei 98/97, de 26.08, na redacção que lhe foi dada pela Lei 48/2006, de 29.08, dizer o seguinte:

I) O presente Relatório de Auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. *p)* do artigo 64º da Lei 169/99, de 18.09 e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na Administração Pública, em violação do disposto no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 22.12 (Orçamento de Estado para 2007), sendo tais factos

susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Ora, salvaguardando o devido respeito que nos merece o Relato de Auditoria em apreço não podemos, de todo, perfilhar as suas conclusões.

Com efeito, de acordo com o regime consagrado na Lei 159/99, de 14.09, que estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de promoção do desenvolvimento local mormente nos domínios da educação, cultura, tempos livres e desporto, e acção social.

Por seu turno, a Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, que estabelece o Quadro de Competências dos Órgãos Autárquicos, prevê no seu artigo 64º que compete à Câmara, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (cfr. alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do artigo 64º).

Estamos, pois, no âmbito de deliberações que visam a concessão de apoios financeiros, as quais são tomadas no âmbito da organização e funcionamento dos serviços da Câmara e da gestão corrente, ou seja, em pleno exercício da autonomia financeira constitucionalmente reconhecida e atribuída às autarquias locais.

Acontece que, por ocasião da publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, surgiram dúvidas quanto ao alcance do artigo 156º, relativamente à sua aplicabilidade às Autarquias Locais, tendo este Município suspendido, provisória e cautelarmente, de imediato, a comparticipação financeira relativa aos apoios sociais e de saúde ao Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia (CCD), e solicitado ao Exmº Senhor Ministro de Estado e das Finanças a clarificação interpretativa daquele normativo legal.

Por despacho exarado em 08.03.07 do Exmº Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento foi esclarecido que se "(...) *Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é sua competência, tê-lo-ia feito de forma explicita pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local*(...) *Aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito no qual se insere o financiamento municipal do sistema de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados* (...) *Sem por em causa que a norma em concreto não deve, per si, aplicar-se à realidade autárquica*(...)".

No mesmo sentido, em Reunião de Coordenação Jurídica entre CCDR's, DGAL, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, havida em 19.04.07, foi adoptada a interpretação que o artigo 156º da Lei de Orçamento do Estado para 2007 não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea *p)* do n.º 1 do artigo 164º da Lei 169/99, de 18.09, dado que não se descortina no referido artigo 156º qualquer intenção revogatória daquela norma da Lei 169/99, a qual, constituindo uma norma especial em relação à Lei do Orçamento do Estado, só expressamente poderia ser revogada.

Ademais, tal solução interpretativa uniforme veio a ser homologada pelos então Senhores Secretários de Estado Adjunto e da Administração Local e Adjunto e do Orçamento, em 05.12.07 e 08.12.07, respectivamente, e disponibilizada desde essa data, no sitio da DGAL, como melhor resulta do ofício n.º 002474, de 27.11.09, do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local que aqui se junta, por fotocópia, sob documento n.º 1.

O citado artigo 156º não pode aplicar-se às Autarquias Locais, não só porque a alínea *p)* do n.º 1 do artigo 64º da Lei 169/99, não foi revogada expressamente, nem o deveria ser, por constituir uma interferência na esfera da autonomia do poder local, quer porque aquela Lei n.º 169/99 é especial em razão da matéria relativamente à Lei de Orçamento de Estado.

A este propósito dir-se-á que nos termos no disposto no artigo 7º n.º 3 do Código Civil a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga, nem pode derrogar, a citada lei.

Se o fizesse, estaria a violar aquele normativo legal, bem como o principio da hierarquia e precedência das leis (artigo 112º nºs 2 e 3 da CRP).

Ademais, sendo esta uma norma directamente financeira, pois diz-se que" *cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*", nao pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa.

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

Do que vem, resulta que os municípios continuam a dispor de competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Em face do que expendido fica os titulares da Câmara Municipal, agindo de boa fé e no convencimento da absoluta legalidade das transferências em causa, aprovaram a retoma do cumprimento do Protocolo celebrado em 21.02.05 com o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia, tendo em 03.09.07 aprovado um novo, como melhor consta dos documentos que aqui se juntam, por fotocópia, sob os nºs 2 e 3.

Assim sendo, as transferências efectuadas pelo Município de Vila Nova de Gaia, no ano de 2007, para o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores

de Vila Nova de Gaia, que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e prestação de cuidados de saúde aos funcionários e respectivos familiares não estão feridas do vício de violação de lei, porquanto se estribam nas alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, lei esta que se encontra em vigor na ordem jurídica e pela qual se rege a actuação dos órgãos autárquicos nesta matéria.

De igual modo, não estão os titulares do órgão autárquico que deliberou aprovar a atribuição dos subsídios, nem os responsáveis pela autorização da despesa e dos respectivos pagamentos, sujeitos a qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.

II) Mas, mesmo na tese defendida pelo Tribunal de Contas, que de todo se refuta, nunca estariam em causa a totalidade das transferências efectuadas para o CCD, durante o ano de 2007, mas apenas a parte respeitante à assistência médica e medicamentosa aos funcionários e seus familiares, a qual ascende a aproximadamente 780.000,00€, conforme melhor resulta do documento n.º 4, que aqui se junta e que se dá por integralmente reproduzido.

Vejamos porque assim o afirmamos.

O artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não extinguiu o financiamento público de todos e quaisquer benefícios sociais aos funcionários públicos, mas tão-somente os que dizem respeito aos sistemas de protecção social no âmbito da saúde.

Tanto assim é que, posteriormente à publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, a qual integra o conjunto de

prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública, mormente nas áreas do fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/bar, apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes, apoio nas despesas de educação, actividades de animação sócio-cultural, ocupação de tempos livres e acções de promoção, prevenção e vigilância da saúde dos beneficiários.

De realçar que este diploma, veio revogar o anterior sistema de Acção Social Complementar, criado pelo Decreto-Lei 194/91, de 25.05, aplicável apenas à administração directa e indirecta do Estado, mantém, quase na integra, os anteriores benefícios sociais àqueles trabalhadores, com excepção do apoio às despesas de saúde em complementaridade das compartições da ADSE.

Apenas este apoio às despesas de saúde em complementaridade das compartições da ADSE foi extinto na sequência do artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007, o que reforça a nossa tese de que o artigo 156º, quando muito, visa tão só a cessação dos financiamentos públicos aos sistemas de protecção social no âmbito da saúde e não já dos demais benefícios sociais.

Caso estivesse vedada às autarquias a possibilidade de deliberar a concessão de benefícios sociais aos seus funcionários e respectivos familiares, como conclui no presente Relatório o Tribunal de Contas, o que repudiamos, e porque aos funcionários municipais não se aplica o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, estaríamos face a uma violação grosseira dos mais elementares princípios constitucionalmente consagrados, mormente o da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública.

Só não estaremos perante uma clara violação da Constituição da Republica Portuguesa, caso se entenda, como perfilhamos, que para as autarquias locais

existe um diploma próprio, em vigor na ordem jurídica, no qual se plasmam as competências dos órgãos autárquicos nesta matéria, a saber a Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01 e, por força do qual, são legais todas e quaisquer transferências efectuadas pela Câmara, ao abrigo das respectivas alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do seu artigo 64º.

Donde se reitera o entendimento de que as transferências efectuadas para o CCD, pelo Município de Vila Nova de Gaia, no ano de 2007, não estão feridas do vício de violação de lei porquanto foram efectuadas de acordo com a competência prevista nas *o)* e *p)* do n.º 1, do artigo 64º da Lei 169/99, de 18.09. e, em consequência, não estão os titulares do órgão autárquico que deliberou aprovar a atribuição dos subsídios, nem os responsáveis pela autorização da despesa e respectivos pagamentos, sujeitos a qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.

III) Por último, mais entendemos que o Relatório em análise viola o princípio da tutela administrativa (artigo 242º, nº 1 da CRP).

Com efeito, como já se deixou dito, o secretário de Estado do Orçamento através do seu despacho de 08.03.07 reconheceu a inaplicabilidade do citado artigo 156º às autarquias locais.

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium* .

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

Vila Nova de Gaia, 03 de Dezembro de 2009.

(António Augusto Guedes Barbosa)

DGTC 09 12'09 21027

Ao Tribunal de Contas
Direcção Geral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA 1377
DATA 19/12/07

Assunto: *Processo n.º 46/08-AUDIT da VIII – UAT.1 – Apoios financeiros concedidos pelos municípios do continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, nos exercícios de 2005-2007.*

Exmº Senhor Juiz Conselheiro,

O Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria em epígrafe melhor identificado, e pese embora não tenha estado presente nas reuniões de Câmara onde se deliberou a despesa, nem ter tido intervenção no respectivo procedimento, vem, ao abrigo do artigo 13º da Lei 98/97, de 26.08, na redacção que lhe foi dada pela Lei 48/2006, de 29.08, dizer o seguinte:

I) O presente Relatório de Auditoria conclui que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. *p)* do artigo 64º da Lei 169/99, de 18.09 e que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, consubstanciam o financiamento de sistemas particulares de protecção social e de cuidados de saúde "paralelos" aos existentes na Administração Pública, em violação do disposto no artigo 156º da Lei n.º 53-A/2006, de 22.12 (Orçamento de Estado para 2007), sendo tais factos

Rua Álvares Cabral
4400-017 Vila Nova de Gaia | Portugal
tel. (+351) 22 377 2000
fax (+351) 22 375 2511
email: geral@cm-gaia.pt
www.cm-gaia.pt

susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Ora, salvaguardando o devido respeito que nos merece o Relato de Auditoria em apreço não podemos, de todo, perfilhar as suas conclusões.

Com efeito, de acordo com o regime consagrado na Lei 159/99, de 14.09, que estabelece o Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de promoção do desenvolvimento local mormente nos domínios da educação, cultura, tempos livres e desporto, e acção social.

Por seu turno, a Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, que estabelece o Quadro de Competências dos Órgãos Autárquicos, prevê no seu artigo 64º que compete à Câmara, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (cfr. alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do artigo 64º).

Estamos, pois, no âmbito de deliberações que visam a concessão de apoios financeiros, as quais são tomadas no âmbito da organização e funcionamento dos serviços da Câmara e da gestão corrente, ou seja, em pleno exercício da autonomia financeira constitucionalmente reconhecida e atribuída às autarquias locais.

Rua Álvares Cabral
4400-017 Vila Nova de Gaia | Portugal
tel. (+351) 22 377 2070
fax (+351) 22 375 2077
email: geral@gma1109.gaia.pt
www.cm-gaia.pt

Acontece que, por ocasião da publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, surgiram dúvidas quanto ao alcance do artigo 156º, relativamente à sua aplicabilidade às Autarquias Locais, tendo este Município suspendido, provisória e cautelarmente, de imediato, a comparticipação financeira relativa aos apoios sociais e de saúde ao Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia (CCD), e solicitado ao Exmº Senhor Ministro de Estado e das Finanças a clarificação interpretativa daquele normativo legal.

Por despacho exarado em 08.03.07 do Exmº Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento foi esclarecido que se "(...) *Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é sua competência, tê-lo-ia feito de forma explicita pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, consequentemente, a interferir na esfera da autonomia local*(...) *Aos municípios caberá o exercício da competência, legalmente atribuída à câmara municipal de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito no qual se insere o financiamento municipal do sistema de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados* (...) *Sem por em causa que a norma em concreto não deve, per si, aplicar-se à realidade autárquica*(...)".

No mesmo sentido, em Reunião de Coordenação Jurídica entre CCDR's, DGAL, DRAPL, DROAP, IGAT e CEFA, havida em 19.04.07, foi adoptada a interpretação que o artigo 156º da Lei de Orçamento do Estado para 2007 não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea *p)* do n.º 1 do artigo 164º da Lei 169/99, de 18.09, dado que não se descortina no referido artigo 156º qualquer intenção revogatória daquela norma da Lei 169/99, a qual, constituindo uma norma especial em relação à Lei do Orçamento do Estado, só expressamente poderia ser revogada.

Ademais, tal solução interpretativa uniforme veio a ser homologada pelos então Senhores Secretários de Estado Adjunto e da Administração Local e Adjunto e do Orçamento, em 05.12.07 e 08.12.07, respectivamente, e disponibilizada desde essa data, no sitio da DGAL, como melhor resulta do ofício n.º 002474, de 27.11.09, do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local que aqui se junta, por fotocópia, sob documento n.º 1.

O citado artigo 156º não pode aplicar-se às Autarquias Locais, não só porque a alínea *p)* do n.º 1 do artigo 64º da Lei 169/99, não foi revogada expressamente, nem o deveria ser, por constituir uma interferência na esfera da autonomia do poder local, quer porque aquela Lei n.º 169/99 é especial em razão da matéria relativamente à Lei de Orçamento de Estado.

A este propósito dir-se-á que nos termos no disposto no artigo 7º n.º 3 do Código Civil a Lei do Orçamento de Estado para 2007 não derroga, nem pode derrogar, a citada lei.

Se o fizesse, estaria a violar aquele normativo legal, bem como o principio da hierarquia e precedência das leis (artigo 112º nºs 2 e 3 da CRP).

Ademais, sendo esta uma norma directamente financeira, pois diz-se que" *cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde",* nao pode deixar de se considerar como totalmente integrada na lei do orçamento a matéria atinente ao financiamento público dos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Essa matéria é intimamente conexa com a matéria orçamental, já que o montante relativo ao financiamento público desses sistemas constitui uma das rubricas de despesas do orçamento.

Assim conclui-se que no caso vertente, a norma constante do art. 156º, em referência, é uma norma orçamental. Refere-se a despesa.

Porque não é uma norma extravagante ao Orçamento, e, pelo contrário, é uma norma imanente ao orçamento de Estado, não é aplicável às autarquias locais, pois, para tal, teria que merecer norma de acolhimento ou transposição para o domínio do poder local.

Com efeito, a referenciada norma (art. 156º) é uma norma (proibindo uma despesa) que respeita à elaboração do orçamento e que a lei das competências das autarquias locais reserva para os órgãos autárquicos a título de exclusiva competência e atribuição.

Do que vem, resulta que os municípios continuam a dispor de competência para deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas, bem como deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.

Em face do que expendido fica os titulares da Câmara Municipal, agindo de boa fé e no convencimento da absoluta legalidade das transferências em causa, aprovaram a retoma do cumprimento do Protocolo celebrado em 21.02.05 com o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de Vila Nova de Gaia, tendo em 03.09.07 aprovado um novo, como melhor consta dos documentos que aqui se juntam, por fotocópia, sob os nºs 2 e 3.

Assim sendo, as transferências efectuadas pelo Município de Vila Nova de Gaia, no ano de 2007, para o Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores

de Vila Nova de Gaia, que têm por escopo a concessão de benefícios sociais e prestação de cuidados de saúde aos funcionários e respectivos familiares não estão feridas do vício de violação de lei, porquanto se estribam nas alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, lei esta que se encontra em vigor na ordem jurídica e pela qual se rege a actuação dos órgãos autárquicos nesta matéria.

De igual modo, não estão os titulares do órgão autárquico que deliberou aprovar a atribuição dos subsídios, nem os responsáveis pela autorização da despesa e dos respectivos pagamentos, sujeitos a qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.

II) Mas, mesmo na tese defendida pelo Tribunal de Contas, que de todo se refuta, nunca estariam em causa a totalidade das transferências efectuadas para o CCD, durante o ano de 2007, mas apenas a parte respeitante à assistência médica e medicamentosa aos funcionários e seus familiares, a qual ascende a aproximadamente 780.000,00€, conforme melhor resulta do documento n.º 4, que aqui se junta e que se dá por integralmente reproduzido.

Vejamos porque assim o afirmamos.

O artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007 não extinguiu o financiamento público de todos e quaisquer benefícios sociais aos funcionários públicos, mas tão-somente os que dizem respeito aos sistemas de protecção social no âmbito da saúde.

Tanto assim é que, posteriormente à publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, foi publicado o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, a qual integra o conjunto de

prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública, mormente nas áreas do fornecimento de refeições e serviço de cafetaria/bar, apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes, apoio nas despesas de educação, actividades de animação sócio-cultural, ocupação de tempos livres e acções de promoção, prevenção e vigilância da saúde dos beneficiários.

De realçar que este diploma, veio revogar o anterior sistema de Acção Social Complementar, criado pelo Decreto-Lei 194/91, de 25.05, aplicável apenas à administração directa e indirecta do Estado, mantém, quase na integra, os anteriores benefícios sociais àqueles trabalhadores, com excepção do apoio às despesas de saúde em complementaridade das compartições da ADSE.

Apenas este apoio às despesas de saúde em complementaridade das compartições da ADSE foi extinto na sequência do artigo 156º da Lei de Orçamento de Estado para 2007, o que reforça a nossa tese de que o artigo 156º, quando muito, visa tão só a cessação dos financiamentos públicos aos sistemas de protecção social no âmbito da saúde e não já dos demais benefícios sociais.

Caso estivesse vedada às autarquias a possibilidade de deliberar a concessão de benefícios sociais aos seus funcionários e respectivos familiares, como conclui no presente Relatório o Tribunal de Contas, o que repudiamos, e porque aos funcionários municipais não se aplica o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27.04, estaríamos face a uma violação grosseira dos mais elementares princípios constitucionalmente consagrados, mormente o da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública.

Só não estaremos perante uma clara violação da Constituição da Republica Portuguesa, caso se entenda, como perfilhamos, que para as autarquias locais

existe um diploma próprio, em vigor na ordem jurídica, no qual se plasmam as competências dos órgãos autárquicos nesta matéria, a saber a Lei n.º 169/99, de 18.09, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01 e, por força do qual, são legais todas e quaisquer transferências efectuadas pela Câmara, ao abrigo das respectivas alíneas *o)* e *p)* do n.º 1 do seu artigo 64º.

Donde se reitera o entendimento de que as transferências efectuadas para o CCD, pelo Município de Vila Nova de Gaia, no ano de 2007, não estão feridas do vício de violação de lei porquanto foram efectuadas de acordo com a competência prevista nas *o)* e *p)* do n.º 1, do artigo 64º da Lei 169/99, de 18.09. e, em consequência, não estão os titulares do órgão autárquico que deliberou aprovar a atribuição dos subsídios, nem os responsáveis pela autorização da despesa e respectivos pagamentos, sujeitos a qualquer responsabilidade sancionatória e/ou reintegratória.

III) Por último, mais entendemos que o Relatório em análise viola o princípio da tutela administrativa (artigo 242º, nº 1 da CRP).

Com efeito, como já se deixou dito, o secretário de Estado do Orçamento através do seu despacho de 08.03.07 reconheceu a inaplicabilidade do citado artigo 156º às autarquias locais.

Isto vale por dizer que a entidade que detém tutela inspectiva (o Governo, através de um seu membro) sobre a administração local, efectuou um juízo prévio sobre a legalidade da transferência imputada à referenciada autarquia local.

Daí que esse juízo prévio de legalidade da transferência determinou a conduta dos órgãos autárquicos.

Assim sendo, o relato de auditoria, documento expresso no exercício da tutela inspectiva, ao pugnar pelo entendimento que expende, está a incorrer em *venire contra factum proprium* .

O que invalida qualquer consequência de eventual interpretação das citadas normas em desconformidade com o que aqui fica expendido.

Paços do Concelho de Vila Nova de Gaia, 03 de Dezembro de 2009.

O Presidente da Câmara,

(Luis Filipe Menezes)

DGTC 09 12 09 21046