



Tribunal de Contas

AUDITORIA



**MUNICÍPIO DE MAFRA E EMPRESAS MUNICIPAIS
MAFRATLÂNTICO, EM E PAVIMAFRA, EM**

RELATÓRIO Nº 4/2010

2ª Secção

Processos n.ºs: 36/07 – AUDIT
37/07 – AUDIT



ÍNDICE DO RELATÓRIO

	PÁG.
RELAÇÃO DE SIGLAS	3
FICHA TÉCNICA.....	4
1. CONCLUSÕES	5
2. RECOMENDAÇÕES	9
3. INTRODUÇÃO	11
3.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria.....	11
3.2. Metodologia	11
3.3. Colaboração	11
3.4. Contraditório.....	12
4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	13
4.1. Avaliação do sistema de controlo interno	13
4.2. Instrumentos previsionais de gestão	14
4.3. Análise das demonstrações financeiras.....	15
4.4. Análise da execução orçamental	20
4.5. Endividamento	24
4.5.1. Breve enquadramento legal.....	24
4.5.2. Limites de endividamento.....	25
4.5.2.1. Empréstimos de médio/longo prazo	26
4.5.2.2. Endividamento líquido.....	29
4.6. Relações financeiras com o SEL.....	30
4.6.1. PAVIMAFRA - Infraestruturas e rodovias, EM.....	31
4.6.2. MAFRATLÂNTICO - Vias rodoviárias, EM.....	42
5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA	57
6. JUÍZO SOBRE A CONTA	57
7. EMOLUMENTOS.....	59
8. DECISÃO.....	61
ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

	PÁG.
Quadro 1 – Limite legal da capacidade de endividamento de m/l prazo (2006)	27
Quadro 2 – Endividamento líquido do MM [2006]	30
Quadro 3 – Empresas municipais constituídas pelo MM	30
Quadro 4 – Obras realizadas pela PAVIMAFRA sem consulta ao mercado (2001-2006)	33
Quadro 5 – Montantes pagos pela PAVIMAFRA ao Município	34
Quadro 6 – Juros auferidos pelo MM na aplicação financeira dos valores recebidos da MAFRATLÂNTICO	56
Quadro 7 – Demonstração numérica da conta relativa ao exercício de 2006	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	PÁG.
Gráfico 1 – Evolução do orçamento e respectiva execução no triénio 2004-2006	20
Gráfico 2 – Evolução das receitas correntes e de capital no triénio 2004-2006	21
Gráfico 3 – Estrutura da receita própria de 2004 a 2006	22
Gráfico 4 – Evolução da despesa orçamental no triénio 2004-2006	22
Gráfico 5 – Estrutura da despesa orçamental de 2004 a 2006	23



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AM	Assembleia Municipal
AMM	Assembleia Municipal de Mafra
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CMM	Câmara Municipal de Mafra
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRIMA	Circular Regional Interior de Mafra
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EM	Empresa Municipal
EN	Estrada Nacional
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
MM	Município de Mafra
ME	Milhões de Euros
OE	Orçamento de Estado
PC	Presidente da Câmara
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PRN	Plano Rodoviário Nacional
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidade de Conta

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral*

Ana Maria Bento (Auditora-Coordenadora)

Coordenação da Equipa*

Maria José Sobral a) (Auditora-Chefe)

Telmo Mendes b) (Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Quirino Sabino a)** (Auditor)

Luísa Gonçalves a) (Tec. Ver. Superior Principal)

Vitor Rodrigues b) (Tec. Ver. Superior Principal)

Élia Ferreira a) (Tec. Ver. Superior 1ª Classe)

Filomena Rolo b) (Tec. Ver. Superior 1ª Classe)

João Silva b) (Tec. Ver. Superior 1ª Classe)

Madalena Lourinho a) (Tec. Ver. Superior 1ª Classe)

* As fases de planeamento e de trabalho de campo são da responsabilidade do Auditor-Coordenador António Menezes e das Auditoras-Chefe Ana Fraga e Maria João Lourenço.

** Participou nos trabalhos desde 15.05.2009

a) Trabalho desenvolvido no Município.

b) Trabalho desenvolvido na MAFRATLÂNTICO e na PAVIMAFRA.



1. CONCLUSÕES

Atentas as análises efectuadas às matérias constantes do presente Relatório de auditoria, extraem-se as seguintes conclusões:

A) O sistema de controlo interno (SCI) é regular, na medida em que não se encontram instituídos métodos e procedimentos de controlo e registos metódicos dos factos contabilísticos tendentes a prevenir e a evitar a ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras, designadamente no que respeita a assegurar a salvaguarda dos activos, bem como da sua titularidade (cfr. pontos 4.1 e 6);

B) As demonstrações financeiras não reflectem fidedignamente os valores do activo, dos fundos próprios e do passivo, sobrevalorizados em € 33.238.489,81, € 22.661.937,50 e € 10.576.552,31, respectivamente, sendo desfavorável a apreciação final respeitante à sua fiabilidade (cfr. pontos 4.3 e 6);

C) Em 2006, o MM ultrapassou o limite legalmente estabelecido para os empréstimos de médio e longo prazo em 91%, o que corresponde a um valor em excesso de €2.895.508;

A ultrapassagem do limite legal da capacidade de endividamento de médio e longo prazo viola o disposto no nº 1 do art. 33º da Lei nº 60-A/2005, de 30.12 e no art. 24º da Lei n.º 42/98, de 06.08, e é susceptível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. f) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26.08 (cfr. ponto 4.5.2.1);

D) No mesmo ano, o MM não ultrapassou o limite da sua capacidade de endividamento líquido (cfr. ponto 4.5.2.2);

E) O MM procedeu à escolha do parceiro privado da PAVIMAFRA, EM, sem adoptar procedimentos pré-contratuais, violando as regras e os princípios constantes do ordenamento jurídico português e do Direito Comunitário, designadamente, os princípios da concorrência, da imparcialidade, da igualdade, da transparência e da publicidade, consagrados nos art.s 8º a 11º do DL n.º 197/99, de 08.06.

Tal acto seria susceptível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art. 65º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26.08, encontrando-se, todavia, prescrito o procedimento, nos termos do art.º 70.º da mesma lei (cfr. ponto 4.6.1);

F) O MM pagou indemnizações compensatórias à PAVIMAFRA, EM, sem norma legal habilitante, violando o princípio da legalidade, consagrado no art. 3º do CPA, a norma do art. 42º, n.º 6 da Lei

n.º 48/2004, de 24.08 e o ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL, sendo a despesa ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos, por falta de contraprestação efectiva.

Tais actos são susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º e no n.º 2 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26.08, respectivamente. Poder-se-á, no entanto, considerar que esta última estará prejudicada pela afirmação da devolução do montante em causa à CMM, e em relação à primeira prescrita, nos termos do n.º 1 do art.º 70.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto (cfr. ponto 4.6.1);

- G) O MM adjudicou diversas empreitadas à PAVIMAFRA, EM, por ajuste directo e sem submissão a visto do Tribunal de Contas, violando as normas dos art.s 8º a 11º do DL n.º 197/99, de 08.06, que estabeleciam os princípios da transparência, publicidade, igualdade, concorrência e imparcialidade, as normas das al.s a), b) e c) do n.º 2 do art. 48º do DL nº 59/99, de 02.03, que exigiam a abertura de procedimento pré-contratual e a norma do art. 46º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08.

Tais adjudicações e a despesa daí resultante são ilegais e susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08 (cfr. ponto 4.6.1);

- H) O MM forneceu bens e serviços à PAVIMAFRA, EM, com violação das normas constantes do art.ºs 3º, 4º, 5º e 6º do CPA.

Tais actos são ilegais e susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (cfr. ponto 4.6.1);

- I) A infra-estrutura rodoviária construída pelo MM, através de uma empresa criada para o efeito, a MAFRATLÂNTICO, EM, não pertence à rede viária municipal, pelo que a sua construção, financiamento e exploração estão fora do âmbito das suas atribuições (Cfr. art. 13º do DL nº 159/99, de 14.09) e em desconformidade com o objecto social da MAFRATLÂNTICO.

Nos termos do disposto no art. 133º do CPA, são nulos os actos estranhos às atribuições das pessoas colectivas em que o seu autor se integre (cfr. ponto 4.6.2);

- J) A pretensa “*transferência para a posse e exploração da MAFRATLÂNTICO*” de uma estrada municipal não se reconduz às formas privadas de uso do domínio público, por absoluta impossibilidade do objecto, pois trata-se de uma estrada municipal, por natureza afecta ao uso



directo e imediato do público, não podendo a autarquia dispor dela, mediante um preço, já que a mesma é inalienável (cfr. ponto 4.6.2);

- K) A suposta constituição do direito de superfície e a aparente transferência da via municipal consubstanciam actos de recurso ao crédito por interposta pessoa, dos quais resultaram um aumento da dívida pública fundada, susceptível de onerar o património da autarquia, isto é, representativo de responsabilidades financeiras indirectas, pelo que os mesmos se encontravam sujeitos a visto do Tribunal de Contas.

Foram, assim, violadas as normas da al. a) do n.º 1 do art. 46º da Lei n.º 98/97, de 26.08, do art. 3º do CPA (Princípio da legalidade) e da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Tais actos são ilegais e susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (cfr. ponto 4.6.2);

- L) Sendo o IEP a entidade expropriante, não está justificada a intervenção do Município nos autos de expropriação, na qualidade de outorgante, nem, tão-pouco, a declaração de assunção dos encargos com as expropriações, nem o pagamento das expropriações a expensas da MAFRATLÂNTICO (cfr. ponto 4.6.2).



2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões supra expendidas, formulam-se ao órgão executivo do Município de Mafra as seguintes recomendações:

- a) Adopção de medidas correctivas ao sistema de controlo interno, tendo em vista:
 - i. a salvaguarda dos activos;
 - ii. a prevenção e detecção de operações ilegais ou irregulares;
 - iii. a exactidão e integridade dos registos contabilísticos e a fiabilidade da informação financeira; e
 - iv. a eficácia da gestão e a qualidade da informação;
- b) Observância do estabelecido no POCAL, designadamente no que respeita ao cumprimento dos princípios da especialização e da materialidade e das regras e procedimentos contabilísticos atinentes ao reconhecimento e valorização dos bens, direitos e obrigações constitutivos do património da autarquia, incluindo dos bens imobilizados, das dívidas a terceiros e dos proveitos obtidos;
- c) Respeito pelos princípios de rigor e eficiência orientadores do endividamento autárquico e, bem assim, pelo limite legal da capacidade de endividamento de médio e longo prazo, consagrados na Lei das Finanças Locais e nas Leis de Orçamento de Estado;
- d) Sujeição às regras da concorrência no âmbito das relações entre o Município e as empresas municipais, em cumprimento do disposto no artigo 10º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
- e) Respeito pelo regime de crédito consagrado na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, em especial no que se refere às formas de recurso ao crédito e aumento da dívida pública fundada;
- f) Cumprimento do princípio da legalidade, consagrado no art. 3º do CPA e, bem assim, das normas que delimitam a intervenção da administração central e da administração local, constantes da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.



3. INTRODUÇÃO

3.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria financeira ao Município de Mafra, também orientada às relações com as empresas municipais PAVIMAFRA – Infra-estruturas e rodovias, EM e MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM.

A auditoria teve como referência o exercício de 2006, e visou apreciar, designadamente:

- a) Se as operações efectuadas são legais e regulares;
- b) Se os respectivos sistemas de controlo interno são fiáveis;
- c) Se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas pelas entidades que as prestam reflectem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial; e
- d) Se são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

3.2. Metodologia

A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo Tribunal de Contas, no Regulamento da 2.ª Secção e no Manual de Auditoria e de Procedimentos, bem como com os procedimentos e normas de auditoria geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, nomeadamente a INTOSAI, da qual o TC português é membro.

Na fase de planeamento procedeu-se à recolha e tratamento de informação disponível na DGTC, designadamente nos documentos de prestação de contas e dossiê permanente.

Na fase de trabalho de campo fez-se a avaliação do sistema de controlo interno, com recurso aos testes de procedimento e de conformidade. Posteriormente, e após a selecção das respectivas amostras, através de métodos não estatísticos, foram realizados testes substantivos no âmbito das operações contabilísticas das áreas objecto de auditoria, designadamente: endividamento, empreitadas e relações financeiras com o sector empresarial local.

3.3. Colaboração

Regista-se a receptividade e a boa colaboração prestada pelos eleitos locais e funcionários da autarquia.

3.4. Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas previstas nos arts. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pelos exercícios de 2001 a 2006, bem como o Presidente da “EP – Estradas de Portugal, SA” foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Dos 18 responsáveis citados, responderam 14. O Presidente da Assembleia Municipal não apresentou alegações. O Presidente da Câmara, José Maria Ministro dos Santos, apresentou alegações que foram subscritas pelos Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves.

Os Vereadores José Eduardo Antunes Romano Pires e António Manuel Gomes Garcia Branco apresentaram, também, alegações conjuntas, referindo, em síntese, não terem quaisquer responsabilidades sobre o exercício de 2005, uma vez que foram eleitos, pela primeira vez, para a CMM, nas eleições de 9 de Outubro de 2005, não terem possuído pelouros no mandato subsequente (2006-2009) e que *“Ao longo dos quatro anos do mandato (...) foram sempre fortemente críticos das opções e práticas da Câmara tendo, por isso, votado em conformidade, sempre contra e sistematicamente lavrando em acta notas de discordância”*.

Também os Vereadores Aníbal Rodrigues da Silva, Ana Maria Azeiteiro Carvalho e Augusto Manuel Gomes apresentaram alegações conjuntas, referindo, em síntese, que exerceram os respectivos mandatos sem atribuição de pelouros, *“(...) e sempre pautaram as suas condutas na intransigente defesa dos interesses do município e dos seus munícipes, o único fim que justifica a existência daquele”*.

Também a “EP - Estradas de Portugal, SA”, apresentou as suas alegações através do seu Conselho de Administração.

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tendo sido citado, não apresentou qualquer comentário.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respectivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a sua pertinência.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos responsáveis são apresentadas integralmente no Anexo VI do presente Relatório, nos termos do n.º 4 do art. 13º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1. Avaliação do sistema de controlo interno

Tendo em vista avaliar o sistema de controlo interno, foram analisados os procedimentos internos instituídos, destacando-se, nas respectivas áreas, os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

Área	Ponto Forte	Ponto Fraco
Organização	✓ Existe uma definição clara de funções e responsabilidades por unidade orgânica e por cada dirigente e funcionário.	
Contabilidade/ Disponibilidades	✓ São realizadas conciliações e reconciliações bancárias.	✓ Não está implementada a contabilidade de custos.
Existências	✓ Encontram-se definidas responsabilidades e métodos de controlo e contabilização de existências na norma de controlo interno.	✓ A autarquia não procedeu à nomeação de funcionários responsáveis por cada local de armazenagem (ponto 2.9.10.3.1 do POCAL) concentrando na mesma pessoa a responsabilidade dos dois locais de armazenagem existentes (Estaleiro – Abrunheira; Estaleiro Parque e Oficinas); ✓ Não existem instruções de contagens aprovadas pela entidade nem estão definidos intervalos de tempo ou prazos para as contagens físicas; ✓ Não está implementado um sistema integrado de Gestão de Stocks.
Endividamento	✓ São constituídos processos onde se encontram os documentos de suporte às operações de crédito.	
Imobilizado	✓ São feitas reconciliações entre os registos constantes das fichas de imobilizado e os respectivos registos contabilísticos; ✓ Existe um ficheiro individual do imobilizado; ✓ Existe um inventário específico para os bens móveis, viaturas e imóveis.	✓ Não se encontram instituídos procedimentos de controlo com vista a assegurar que todos os elementos do imobilizado, registados nas contas da autarquia, constituem efectivamente um bem ou direito da entidade.

Na medida em que não se encontram instituídos métodos e procedimentos de controlo e registos metódicos dos factos contabilísticos tendentes a prevenir e a evitar a ocorrência de erros e distorções

nas demonstrações financeiras, designadamente no que respeita a assegurar a salvaguarda dos activos, bem como da sua titularidade, conclui-se que o SCI é regular.

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves, reportando-se à apreciação feita do SCI, salientam que *“os aspectos passíveis de serem vistos como menos eficientes (...) foram motivados por uma carência de meios humanos e materiais que possibilitassem a existência de um sistema mais eficaz”*.

Referem, ainda, que o *“Município de Mafra tem vindo a proceder ao desenvolvimento e melhoria do sistema de controlo interno”*. Indicam, em concreto que, relativamente à inexistência de uma contabilidade de custos, se encontra *“em desenvolvimento um projecto de natureza informática, pelo que as lacunas identificadas deverão ser ultrapassadas num curto prazo.”*

No que concerne à supressão dos pontos fracos detectados na área de existências, alegam que *“(...) a questão da nomeação dos responsáveis por cada local de armazenagem se encontra resolvida”*, sem contudo indicar a solução encontrada. Relativamente à ausência de instruções de contagens ou de fixação de intervalos de tempo ou prazos para as contagens físicas, salientam que a situação se encontra ultrapassada com a aprovação, em 2007, da Norma de Controlo Interno do Município.

Por último, os mesmos responsáveis alegam que, *“(...) logo em 2007, foram eliminadas todas as deficiências verificadas no controlo do imobilizado”*, acrescentando que *“(...) foram registados, em nome do Município, na conservatória do Predial, todos os imóveis àquele pertencentes (...), tendo-se procedido à regularização do registo contabilístico dos terrenos (...) afectos à via Municipal Principal, pelo facto dos mesmos não fazerem parte do património municipal.”*, sem, todavia, concretizarem quais as correcções realizadas aos controlos internos.

O Tribunal regista com agrado a informação prestada relativa à correcção de deficiências do SCI apontadas.

4.2. Instrumentos previsionais de gestão

Ao abrigo do disposto na al. c) do n.º 2 do art. 64.º e da al. b) do n.º 2 do art. 53.º da Lei n.º 169/99, de 18.09, a CMM elaborou a proposta de orçamento para 2006, a qual foi aprovada pela AMM em reunião de 28/12/05. Contudo, constatou-se que a CMM não cumpriu, na elaboração do orçamento para 2006, a regra previsional da al. b) do ponto 3.3.1 do POCAL, porquanto foram consideradas transferências correntes, no montante de €388.000 (classificação económica 06.03.07), e de capital, no valor de



€1.077.330 (classificação económica 10.01.02), sem documentação comprovativa da prévia aprovação de tais transferências pelas entidades financiadoras.

4.3. Análise das demonstrações financeiras¹

Balanço

O activo líquido do Município, reflectido no balanço a 31 de Dezembro de 2006, cifrou-se em mais de M€ 287,4, ascendendo o passivo a cerca de M€ 67,4, traduzindo crescimentos de, respectivamente, 12,5% e 9,2%, face a 31 de Dezembro do ano anterior. Todavia, em resultado dos exames efectuados, concluiu-se que aquelas duas classes de elementos patrimoniais encontram-se sobrevalorizadas no biénio em apreço², pelo que os fundos próprios apresentados no final dos anos de 2005 (M€ 193,7) e de 2006 (M€ 220) se encontram igualmente empolados em, respectivamente, € 1.585.000,00 (0,8%) e €22.661.937,50 (10,3%), conforme se desenvolve seguidamente.

Activo fixo

O crescimento do activo (M€ 32) anteriormente referido resultou, essencialmente, da variação registada na conta de “*Bens do domínio público*” que constitui, aliás, a componente com maior valor no património do Município (assumindo um peso de 47% e 52% do activo nos exercícios de 2005 e de 2006, respectivamente).

Porém, o saldo da referida conta não corresponde à realidade financeira do Município em ambos os anos em apreço, pelas razões que seguidamente se apresentam.

A empresa municipal MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM procedeu, sem fundamento legal, nem título habilitante, a transferências para o Município, no montante de € 13.700.000,00 até 31.12.2005, que ascenderam a € 17.669.840,50 até 31.12.2006, tendo em vista o pagamento de expropriações³. O Município, ao assumir o pagamento aos expropriados dos montantes em causa, reconheceu nas suas demonstrações financeiras, indevidamente, activos⁴ que não se inserem na sua esfera patrimonial, no montante de € 3.551.138,38 em 2005 e € 13.146.552,31 em 2006. Já pelas quantias que lhe foram

¹ Nos Anexos III e IV reproduzem-se os Balanços e Demonstrações dos Resultados do Município de Mafra, relativos aos exercícios de 2005 e 2006.

² A sobrevalorização do activo é de aproximadamente M€ 3,8 a 31.12.2005 e de M€ 33,5 em 31.12.2006. O passivo encontra-se sobrevalorizado em cerca de M€ 2,2 a 31.12.2005 e de M€ 10,8 em 31.12.2006.

³ Ver a este respeito o ponto 4.6.2 MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM – *Expropriações das parcelas de terreno destinadas à construção da auto-estrada*.

transferidas pela empresa municipal, a CMM reconheceu incorrectamente proveitos de igual montante, os quais veio a diferir com base num horizonte temporal de 20 anos a contar da data do respectivo recebimento, ainda que tais verbas também não constituíssem qualquer acréscimo patrimonial para o Município⁵. Em concreto, as contas reflectem incorrectamente, em 31.12.2005, proveitos do exercício no montante de € 685.000⁶ e proveitos diferidos no montante de € 13.015.000. Em 31.12.2006, as incorrecções contabilísticas ascendem a € 685.000 no que respeita ao reconhecimento de proveitos do próprio exercício, a igual montante fruto da incorrecção assinalada nos proveitos do exercício anterior, e a € 16.299.840,50 referentes a proveitos diferidos.

Por outro lado, a referida conta de “*Bens do domínio público*” reflecte, a 31.12.2006, um erro de registo contabilístico no montante de € 20.091.937,50, inscrito por contrapartida da conta de “*Doações*” (Fundos próprios), apenas corrigido pela autarquia no exercício de 2007.

Activo circulante

No final do exercício de 2006, o Activo circulante (M€ 14,1) era essencialmente composto por disponibilidades (M€ 13,7, cerca de 4,8% do activo total). Refira-se que, no âmbito das relações estabelecidas com a MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM, a autarquia beneficiou de transferências financeiras oriundas daquela empresa municipal, permitindo a existência de significativos saldos em disponibilidades.

A este respeito importa salientar, por um lado, o recebimento de M€ 6, ocorrido em Dezembro de 2003, a título de “*transferência para a posse e exploração da MAFRATLÂNTICO*” da via municipal “*Mafra, Carapinheira e Juncal*”. Todavia, o recebimento da referida verba não tem, nem fundamento legal, nem título habilitante, uma vez que não podia a autarquia dispor da via municipal⁷. Acresce que o Município, ao reconhecer e diferir com base num horizonte temporal de 20 anos, proveitos de montante igual ao recebimento em causa, tem sobrevalorizado, nessa medida, os resultados líquidos dos sucessivos exercícios económicos. Por esta via, a CMM reflectiu indevidamente nas contas reportadas a 31.12.2005 proveitos do exercício no montante de € 300.000⁸, proveitos dos exercícios de 2003 e 2004 no montante de € 600.000, reflectidos nos resultados transitados, e, por último, proveitos diferidos no montante de € 5.100.000. No que respeita às contas prestadas com referência a

⁴ Activos que simultaneamente se encontram registados nas contas da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM relativas ao mesmo período e que correspondem a parcelas de terreno expropriadas.

⁵ Cfr. análise relativa ao *diferimento de proveitos*.

⁶ Reconhecimento do proveito anual correspondente a 5% (face ao horizonte temporal de diferimento dos proveitos por 20 anos, estabelecido pelo próprio município) sobre as transferências realizadas pela MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM (M€ 13,7).

⁷ Ver a este respeito o ponto 4.6.2 MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM – *Cedência da via municipal Mafra – Carapinheira – Juncal*.



31.12.2006, as incorrecções contabilísticas ascendem a € 300.000 relativos a proveitos do exercício, a € 900.000 fruto da incorrecção assinalada nos proveitos dos 3 exercícios anteriores e a € 4.800.000 referentes a proveitos diferidos.

Além do mais, no âmbito das expropriações, a MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM disponibilizou antecipadamente ao Município os meios financeiros necessários para os respectivos pagamentos, ficando a autarquia dotada de avultadas quantias por significativos períodos de tempo. A este título, em 31.12.2006, o Município contava nas suas disponibilidades com mais de M€ 4,5⁹.

Acréscimo de proveitos e diferimento de custos

A conta “Acréscimos de proveitos” apresenta em 2006 um saldo de cerca de 186,7 mil euros e respeita na sua globalidade ao acréscimo de juros a receber, na sua maioria decorrentes da aplicação a prazo realizada no BPN, pelo montante de M€ 10, e suportada, em grande medida, pelas transferências oriundas da MA¹⁰. O crescimento de 39% (aproximadamente 52,7 mil euros) do saldo da conta em apreço face ao ano anterior resultou, essencialmente, do aumento da taxa de juro aplicada, que no segundo semestre do ano de 2005 foi de 2,55% e no segundo semestre de 2006 de 3,6%¹¹.

Fundos próprios e passivo

Património

Com os valores absolutos praticamente iguais nos dois anos (M€ 177,265, em 2005, e M€ 177,264, em 2006), o *Património* é a componente com maior expressão no total dos fundos próprios e passivo, assumindo, no entanto, em cada um daqueles anos um peso relativo distinto de, respectivamente, 69% e 62%.

Doações

Esta conta apresenta um acréscimo positivo em 2006, no montante de €20.311.069, o qual se deve, essencialmente, a erro de contabilização, no montante de € 20.091.937,50, conforme já se deu conta.

⁸ Reconhecimento do proveito anual correspondente a 5% (face ao horizonte temporal de diferimento dos proveitos por 20 anos, estabelecido pelo próprio município) sobre o pagamento de M€ 6 realizado pela MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM.

⁹ Tal como se indicou na análise feita ao activo fixo, até 31.12.2006, as transferências da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM para o Município, tendo em vista o pagamento de expropriações, totalizaram € 17.669.840,50. Todavia, àquela data, o Município apenas havia pago € 13.146.552,31 a expropriados.

¹⁰ Ver a este respeito o ponto 4.6.2 MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM – *Aplicação Financeira*.

¹¹ O pagamento dos juros relativos aos segundos semestres dos anos de 2005 e de 2006 ocorreu, respectivamente, no início dos primeiros semestres dos anos de 2006 e de 2007.

Resultado líquido do exercício e Resultados transitados

O reconhecimento dos proveitos decorrentes dos recebimentos de transferências financeiras efectuadas pela MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM, quer relativas ao pagamento a expropriados de terrenos, quer associadas à via municipal “Mafra, Carapinheira e Juncal”, empolaram em €985.000 os resultados líquidos do exercício¹², quer de 2005, quer de 2006, bem como os resultados transitados¹³ em €600.000 e € 1.585.000, respectivamente.

Dívidas a terceiros de longo prazo

O saldo relativo a dívidas a terceiros de longo prazo ascendeu a mais de M€ 12,6 em 2005 e a cerca de M€ 11,7 em 2006, sendo exclusivamente constituído por empréstimos bancários, com maturidades entre os 12 e os 26 anos. No seu conjunto, os capitais contratados ascenderam a M€ 16,6. No biénio em apreço, apenas foi contraído um novo empréstimo (em Julho de 2005), por 20 anos, no montante de €845.000, junto da Caixa Geral de Depósitos.

Dívidas a terceiros de curto prazo

O passivo de curto prazo diminuiu, em 2006, relativamente ao exercício anterior, na ordem dos €191.437 (12%), motivado, essencialmente, pela variação negativa de 81% na conta Fornecedores – Facturas em recepção e conferência, e de 12% no que diz respeito a Fornecedores de Imobilizado conta corrente.

Importa salientar que a CMM, ao reconhecer e diferir proveitos indevidamente, ocultou nas suas contas os créditos da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias sobre a autarquia. Assim, até 31.12.2005, a empresa municipal transferiu para a autarquia, conforme se indicou, M€ 6 relativos à rodovia “Mafra, Carapinheira e Juncal”, e ainda a quantia de M€ 13,7 com vista ao pagamento de expropriações, tendo o município pago apenas € 3.551.138,38 a expropriados até àquela data, pelo que o saldo de outros credores expresso nas contas de 2005 se encontra subavaliado em € 16.148.861,62. Da mesma forma se conclui que o referido saldo se encontra também subavaliado nas contas de 2006, cifrando-se esta incorrecção em € 10.523.288,19, uma vez que os pagamentos realizados pelo município no âmbito das expropriações ascenderam a apenas a € 13.146.552,31 e as transferências da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM até 31.12.2006 foram de € 17.669.840,50, às quais acrescem os referidos M€ 6.

¹² Ver apreciação feita sobre o activo fixo e activo circulante.

¹³ Ver apreciação feita sobre o activo fixo e activo circulante.



Acréscimo de custos e diferimento de proveitos

A conta “27.4-Proveitos diferidos” que em 2005 regista aproximadamente o montante de M€ 46,2 e em 2006 de cerca de M€ 53 observou neste ano um aumento de 15%. Todavia, conforme se concluiu na apreciação feita aos activos fixo e circulante do Município, a autarquia diferiu indevidamente proveitos nos montantes de € 18.115.000 e de € 21.099.840,50, em 31.12.2005 e 31.12.2006, respectivamente.

Demonstração de Resultados

Custos e perdas

Os custos operacionais ascenderam a perto de M€ 34,8 em 2005 e de M€ 35,8 em 2006. Os custos e perdas totais atingiram cerca de M€ 36,4 em 2005, e de M€ 37,9 em 2006.

As contas de “Fornecimentos e serviços externos”, “Amortizações do exercício” e “Remunerações”, que somam cerca de M€ 30 e de M€ 31,3, nos anos de 2005 e 2006, respectivamente, representam 86,4% e 87,4% dos custos operacionais.

Proveitos e ganhos

Os proveitos e ganhos ascenderam a perto de M€ 43 e de M€ 44,2 nos anos de 2005 e de 2006, respectivamente. Conforme atrás explanado, os proveitos, mais concretamente os proveitos extraordinários, encontram-se sobrevalorizados em €985.000 quer no ano de 2005, quer no de 2006, na sequência das transferências financeiras recebidas da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM.

No biénio em apreço os proveitos operacionais, os mais significativos no total dos proveitos, cifraram-se no primeiro ano em M€ 37,6 e no segundo em M€ 39,1.

Os “Impostos e taxas” registaram um aumento de M€ 3,225 ou seja 14%, no ano de 2006, sendo o agregado com maior peso dentro dos proveitos operacionais, 60% em 2005 e 66% em 2006, correspondendo respectivamente a 52% e 58% dos proveitos e ganhos totais. O referido acréscimo ficou a dever-se, essencialmente, ao maior volume de impostos directos cobrados, das taxas, multas e outras penalidades.

Os “Proveitos e ganhos financeiros” sofreram um aumento percentual acentuado em 2006 (127%), ou seja, de € 505.809, devido aos rendimentos decorrentes de participações de capital, designadamente nas empresas ENERFLORA – Produção de Energia Eléctrica, Lda, e PAVIMAFRA – Infraestruturas e Rodovias, E.M., cujos dividendos ascenderam a, respectivamente € 26.809,60 e € 376.824,28. Para a

referida variação, acrescem, ainda, os juros auferidos pela autarquia resultantes da aplicação financeira no BPN, já referida.

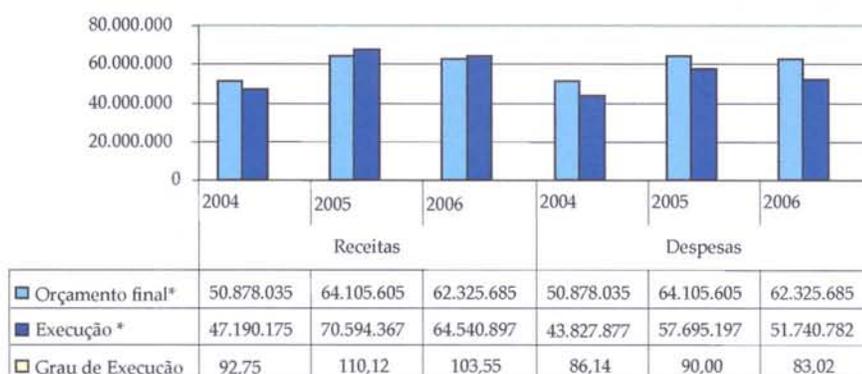
A propósito das incorrecções assinaladas nas demonstrações financeiras do Município, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves, alegam que, “(...) em 2007, após um estudo pormenorizado da situação e com o auxílio do auditor externo do Município, todos os movimentos em causa foram corrigidos e reflectidos nos documentos de prestação de contas do mesmo ano de 2007”, não tendo, todavia, juntado os documentos demonstrativos das referidas correcções.

4.4. Análise da execução orçamental

A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos e dos Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental do exercício de 2006 e dos exercícios de 2004 e de 2005 para efeitos de análise comparativa, apresentando-se os 2 gráficos seguintes:

Gráfico 1 – Evolução do orçamento e respectiva execução no triénio 2004-2006

Un.: euro

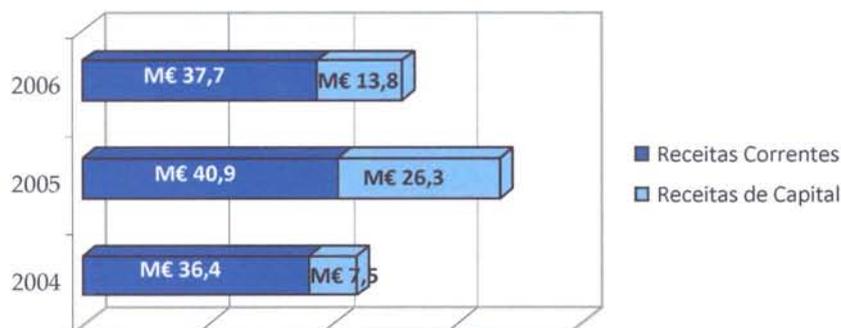


* Os montantes do orçamento e da execução da receita incluem os valores dos saldos de encerramento.

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e Despesa de 2004 a 2006



Gráfico 2 – Evolução das receitas correntes e de capital no triénio 2004-2006



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita de 2004 a 2006

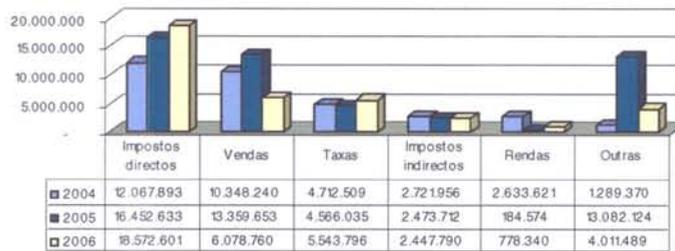
Da análise dos gráficos que antecedem, salienta-se o seguinte:

- Em 2005 a autarquia, na elaboração do orçamento previu que o montante da receita cresceria, face à receita arrecadada no ano anterior, cerca de 35,85%, tendo este valor sido ainda excedido, em virtude do acréscimo acentuado da rubrica “Outras receitas de capital”, que indevidamente incluem as transferências oriundas da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM, no montante aproximado de M€ 12,5. Conforme decorre da análise anteriormente feita ao balanço, tais verbas não constituem receita própria da autarquia, pelo que a referida rubrica orçamental se encontra sobrevalorizada em 47,4%. Entre as receitas destacam-se ainda as “Transferências de capital”, que incluem o montante de M€ 5 da “Tratolixo-Tratamento de Resíduos Sólidos, SA”, relativo à atribuição de uma compensação devida pela sobrecarga das redes viárias;
- Já na elaboração do orçamento para 2006 o órgão executivo previu uma quebra de 12% em relação à receita arrecadada em 2005, tendo-se verificado apenas 9%, pelo que a execução orçamental foi de 104%, em grande parte devido ao incremento das rubricas de impostos directos, 32%, e taxas, multas e outras penalidades, 19%. À semelhança do ano de 2005, na rubrica “Outras receitas de capital” encontram-se indevidamente inscritas transferências oriundas da MAFRATLÂNTICO – Vias Rodoviárias, EM, no montante de cerca de M€ 4, empolando em cerca de 28,8% aquela rubrica.

No gráfico seguinte evidencia-se a estrutura de receitas próprias apresentada pelo município:

Gráfico 3 – Estrutura da receita própria de 2004 a 2006

Un.: euro



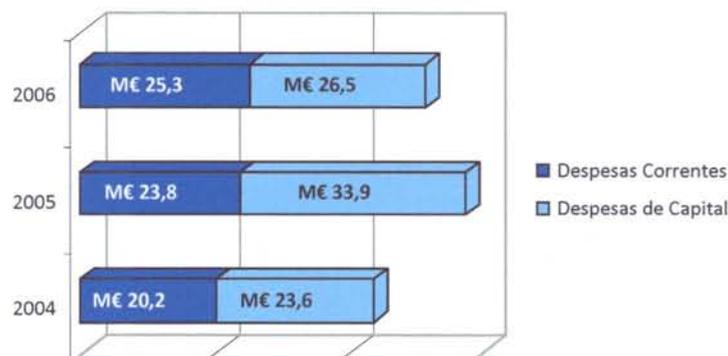
Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita de 2004 a 2006

Para efeitos da leitura do gráfico anterior importa considerar que a sobrevalorização das receitas de capital decorrentes das transferências da MAFRATLÂNTICO se encontram reflectidas na componente “Outras receitas”. Além deste aspecto, tecem-se ainda os seguintes comentários:

- No conjunto das receitas próprias os “Impostos Directos” e a “Venda de Bens e Serviços” são os que apresentam no triénio os valores mais elevados;
- Os valores apresentados nas vendas de bens e serviços nos anos de 2004 e 2005 ficam a dever-se, essencialmente, no primeiro ano, à contrapartida da entrega de equipamento à empresa Giatul no valor de M€ 5, e no segundo, pela venda de água no montante de M€ 5,7;
- Os “Impostos Directos” representaram, em 2006, 50% do total da receita, essencialmente por via do aumento da cobrança do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis e do imposto municipal sobre imóveis nos montantes aproximados de M€ 8,3 e de M€ 7,4, respectivamente. Neste mesmo ano as “vendas de bens e serviços” representaram 16% das receitas próprias, registando uma diminuição de 54% em relação ao ano anterior.

A despesa apresenta a seguinte evolução no triénio:

Gráfico 4 – Evolução da despesa orçamental no triénio 2004-2006



Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Despesa de 2004 a 2006



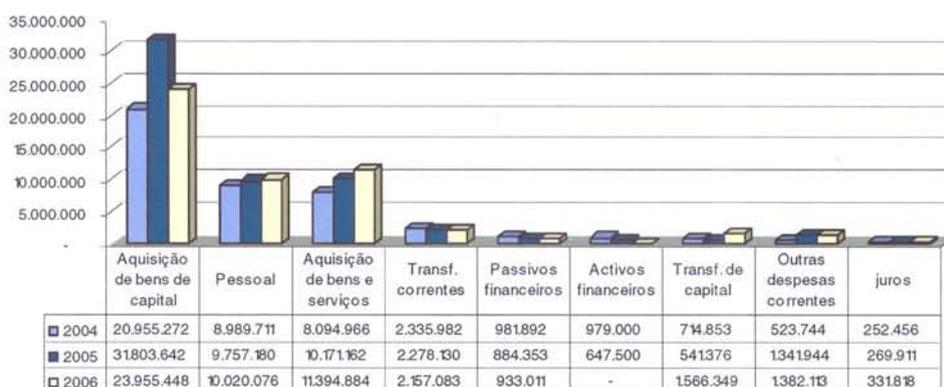
As despesas correntes ao longo do triénio apresentam um crescimento de 25%, tendo, em 2005 e 2006, esse aumento representado 18% e 6%, respectivamente, devido, fundamentalmente, ao acréscimo, no primeiro ano, das aquisições de bens na ordem dos M€ 2,1, correspondendo a um aumento de 26% e das “Outras despesas correntes”, cujo incremento foi de €818.200.

Quanto às despesas de capital verificou-se, em 2005, um acréscimo de 43%, devido ao aumento de M€ 10,8 nas “Aquisições de bens de capital”, designadamente nos investimentos em escolas, arruamentos e obras complementares e viação rural. Já em 2006, ocorreu um decréscimo de 22%, em consequência, no essencial, da diminuição nas “Aquisições de bens de capital”, que passaram de cerca de M€ 31,8 para perto de M€ 24, sobretudo devido à diminuição dos investimentos em viadutos, arruamentos e viação rural e na despesa com activos financeiros, que neste ano não tiveram qualquer pagamento.

A estrutura das despesas pagas no exercício em análise, é a que se evidencia no gráfico seguinte:

Gráfico 5 – Estrutura da despesa orçamental de 2004 a 2006

Un.: euro



Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Despesa de 2004 a 2006 da CMM

As componentes com maior peso relativo, no triénio, foram as despesas com “Aquisição de bens de capital”, “Aquisição de bens e serviços” e “Pessoal” que corresponderam, respectivamente, a 50%, 19% e 19% das despesas totais, representado no seu conjunto 88%.

Salienta-se, por último, que o município reconheceu como aquisição de bens de capital os pagamentos realizados aos expropriados de terrenos para construção da via rodoviária Ericeira/Venda do Pinheiro (A8) que no ano de 2006 ascenderam a € 9.595.413,93.

4.5. Endividamento

4.5.1. Breve enquadramento legal

Nos termos do art. 23º da Lei nº 42/98, de 06 de Agosto, que aprovou a anterior Lei das Finanças Locais (LFL), os municípios podiam contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira.

Contudo, a norma do seu art. 24º impunha limites à contracção de empréstimos, pois os municípios apenas os poderiam contrair se detivessem capacidade de endividamento, apurada em função dos encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazo que não poderiam exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Geral Municipal (FGM) e de Coesão Municipal (FCM) que caberia ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

Tendo em vista o cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), em 2002 foram introduzidas medidas no sentido de controlar o endividamento do Sector Público Administrativo, no qual se integram as autarquias locais.

Neste sentido, o Orçamento Rectificativo, aprovado pela Lei n.º 16-A/2002, de 31.05, veio impedir as autarquias de contraírem novos empréstimos, se dos mesmos resultasse um aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental¹⁴. Foi assim introduzido, pela primeira vez, o conceito de endividamento líquido.

Ainda em 2002, foi publicada a Lei de Estabilidade Orçamental, Lei n.º 2/2002, de 28.08, que tornou aplicáveis às autarquias locais as normas do Título V da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (Lei do Enquadramento Orçamental), em especial aquelas que visam o cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental.

Em observância a estes princípios, os limites ao endividamento passaram a ser anualmente estabelecidos nas Leis do Orçamento de Estado (OE) em articulação com os limites previstos na LFL.

¹⁴ Com vista ao preenchimento do conceito de endividamento líquido, a jurisprudência do Tribunal de Contas interpretou a norma prevista na al. a) do art. 7º da Lei n.º 16-A/2002, no sentido de que o valor dos empréstimos contraídos pelos municípios não poderia exceder o montante das amortizações efectuadas durante esse mesmo ano. Vide neste sentido, os Acórdãos n.º 67/02, de 1.08, 1.ªS/SS, n.º 68/02, de 1.08, 1.ªS/SS, 97/02, de 26.11, de 1.ª S/SS e n.º 82/02, de 15.10, 1.ªS/SS.



Logo no OE para 2003¹⁵, o legislador veio estabelecer limites mais apertados que os estatuídos na LFL. Assim, os encargos anuais dos municípios com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazo não poderiam exceder o maior dos limites do valor correspondente a $\frac{1}{8}$ dos fundos municipais ou, em alternativa, a 10% das despesas realizadas para investimento do município no ano anterior, prevendo, todavia, empréstimos que se encontravam excepcionados destes limites.

Foi também com o OE para 2003 que surgiu, pela primeira vez, a regra do rateio. De acordo com esta regra, o acesso a novos empréstimos ficou dependente de um rateio apurado em função do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios em 2001, proporcionalmente à soma dos valores dos Fundos Geral Municipal (FGM), de Coesão Municipal (FCM) e de Base Municipal (FBM), corrigido até 30 de Junho pelos valores das amortizações efectuadas em 2002¹⁶.

Este regime manteve-se praticamente inalterado nos anos subsequentes. Os OE para 2004, 2005 e 2006¹⁷, limitaram-se a clarificar conceitos¹⁸ e a estabelecer, anualmente, quais os empréstimos que se encontravam excepcionados dos limites de endividamento.

Em síntese, os limites de capacidade de endividamento dos municípios fixados nas Leis do Orçamento para 2003 e seguintes, até 2006, foram os seguintes:

- Proibição do aumento do endividamento líquido global do município face ao ano anterior;
- Limite geral dos empréstimos:
Os encargos anuais dos municípios com amortizações e juros dos empréstimos de médio e longo prazo não poderão exceder, em alternativa:
 - a) $\frac{1}{8}$ dos Fundos de Base Municipal (FBM), Geral Municipal (FGM) e de Coesão Municipal (FCM) que cabe a cada município;
 - b) 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior.

4.5.2. Limites de endividamento

Em 2006, os limites ao endividamento municipal foram estabelecidos pelo art. 33º da Lei nº 60-A/2005, de 30/12 (LOE para 2006), e pelo art. 46º do DL nº 50-A/2006, de 10/03 (Decreto de Execução do OE

¹⁵ Aprovado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30.12.

¹⁶ Art. 19º, n.º 3 e 7, do OE 2003.

¹⁷ Aprovados pela Lei n.º 107-B/2003, de 31.12, Lei n.º 55-B/2004, de 30.12 e Lei n.º 60-A/2005, de 30.12, respectivamente.

¹⁸ O OE 2005 veio estabelecer que o conceito de "endividamento líquido" seria o constante do "Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95)" e, posteriormente, o OE 2006, definiu o conceito no seu art. 33º, n.º 5.

para 2006). Trata-se de normas semelhantes às que vigoraram em 2005¹⁹, com a excepção dos n.ºs 5 a 9 do art. 33.º.

O n.º 4 do art. 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12, estipulava que o montante global do endividamento líquido, incluindo todas as formas de dívida, do conjunto dos municípios em 31 de Dezembro de 2006, não poderia exceder o que existia em 31.12.05.

O n.º 5 clarificou o conceito de endividamento líquido, nos seguintes termos: *O montante de endividamento líquido, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria;*

O n.º 6 previu que *“O endividamento líquido de cada município, calculado de acordo com os n.ºs 4 e 5, não pode exceder, em 31 de Dezembro de 2006, o existente na mesma data do ano anterior acrescido do valor que caiba ao município no procedimento de rateio a que se refere o n.º 3 deste artigo e diminuído do valor das amortizações de empréstimos que tenha de efectuar durante o ano de 2006”;*

Os n.ºs 8 e 9 estabeleceram novas excepções aos limites de endividamento.

Neste contexto, analisar-se-á o limite legal de endividamento de médio e longo prazo e o endividamento líquido do município no ano de 2006.

4.5.2.1. Empréstimos de médio/longo prazo

Atento o acima exposto, o limite da capacidade de endividamento com empréstimos de médio e longo prazo do Município de Mafra, no ano de 2006, é o seguinte:

¹⁹ Lei n.º 55-B/2004 de 30/12 LOE para 2005.



Quadro 1 – Limite legal da capacidade de endividamento de m/l prazo (2006)

Un.: euro

Ano	1/8 dos Fundos Municipais (FBM, FGM e FCM) (1)	10% das despesas de investimento no ano n-1 (2)	Despesa paga (3)	
2006	901.836	3.180.364	Encargos do ano do Município (Amortização + juros)	1.261.468
			Encargos do ano de EM, em que o município participa (Amortização + juros)	(a) 5.212.035
			Isenções do OE 2006 (Art. 33º, nºs 7, 8 e 9 da Lei n.º 60-A/2005 e art.ºs 24º e 32º da Lei n.º 42/98, de 06/08)	(397.631)
			Total	6.075.872
			Limite	3.180.364
			Taxa de utilização	191%

Fonte: Mapa dos empréstimos de 2006 da CMM

Nota: (a) Inclui os encargos (amortizações e juros) da "PAVIMAFRA", no valor de €1.806.759, da "GIATUL", no valor de €188.432 e da "MAFRATLÂNTICO", no valor de €3.216.844.

Conclui-se, assim, que em 2006, o MM ultrapassou o limite legalmente estabelecido para os empréstimos de médio e longo prazo em 91%, o que corresponde a um valor em excesso de €2.895.508.

Apesar de no ano de 2006 o Município não ter contraído novos empréstimos, o empréstimo de longo prazo contraído pela empresa municipal "Giatul" em 14.12.04, no montante de €1.750.000,00, foi alterado para €2.500.000,00 em 19.07.06.

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves, alegam que "(...) *não é feita qualquer subsunção da situação concreta às normas supostamente não cumpridas. Isto é, não se exprime um raciocínio que permita concluir porque motivo a contracção de empréstimos por parte de empresas municipais seria relevante para efeitos de uma eventual ultrapassagem do limite de endividamento do Município.*

(...) Em qualquer caso, discorda-se do entendimento vertido (...) porque os empréstimos contraídos pela GIATUL (...), pela Pavimafra (...) ou pela Mafratlântico (...), são irrelevantes para efeitos dos limites da capacidade de endividamento do Município de Mafra, à luz do disposto na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto e na Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro. Com efeito, do n.º 5 do art. 24º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, conjugado com o n.º 4 do mesmo artigo, decorre que são relevantes para a limitação do

endividamento municipal, os “empréstimos contraídos pelas empresas públicas municipais”. Ou seja, apenas as empresas que, sendo públicas, sejam também municipais, são relevantes para os limites daquele endividamento.”

(...) De facto, nenhuma disposição da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, determina a revogação expressa de qualquer das disposições da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – e, muito menos, determina a revogação do n.º 5 do respectivo art. 24º. (...) o n.º 1 do artigo 33º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, é compatível com o sentido do n.º 5 do artigo 24º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (...).

A isto acresce que a actuação do Município de Mafra nesta matéria teve em conta, designadamente, um parecer jurídico que confirmou o supra exposto (...) e que se junta e se dá por integralmente reproduzido.

Importa, por fim, (...) anotar que (...) em caso algum deveria ser incluído num limite da capacidade de endividamento com empréstimos de médio e de longo prazo um contrato de factoring, visto que está aqui em causa um curto prazo”.

Os Vereadores José Eduardo Antunes Romano Pires e António Manuel Gomes Garcia Branco alegam que *“quanto aos factos que alegadamente nos envolvem, relativos à ultrapassagem do “limite legalmente estabelecido para empréstimos de médio e longo prazo” (...) o que apreciamos foi o facto, descrito no Relatório de Execução apresentado pelos serviços técnicos da Câmara Municipal de Mafra, deste limite não ter sido ultrapassado e não estávamos em condições de “tecnicamente” duvidarmos da consistência dos dados apresentados.”*

A alegação segundo a qual *“não se exprime um raciocínio que permita concluir porque motivo a contracção de empréstimos por parte de empresas municipais seria relevante para efeitos de uma eventual ultrapassagem do limite de endividamento do Município”* carece de fundamento, na medida em que o “Breve enquadramento legal” que antecede o cálculo do limite é perfeitamente claro quanto às características e ao regime do endividamento municipal e, bem assim, dos empréstimos que, nos termos da lei, relevam para efeito dos limites estabelecidos.

Com efeito, aí se diz que a Lei de Estabilidade Orçamental, Lei n.º 2/2002, de 28.08, tornou aplicáveis às autarquias locais as normas do Título V da Lei n.º 91/2001, de 20.08 (Lei do Enquadramento Orçamental), em especial aquelas que visam o cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental e que, em observância a estes princípios, os limites ao endividamento passaram a ser anualmente estabelecidos nas Leis do Orçamento de Estado (OE) em articulação com os limites previstos na LFL.

Nestes termos, torna-se claro que para o ano de 2006, os limites do endividamento municipal resultam



das disposições conjugadas do art. 24º da Lei n.º 42/98, de 6.08, e do art. 33º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12, e, de acordo com as mesmas, é igualmente evidente que os empréstimos contraídos pelas empresas municipais relevam para o limite estabelecido, tal como resulta da letra da lei: “ *No ano de 2006, os encargos anuais dos municípios, incluindo os que onerem as respectivas empresas municipais e associações de municípios em que participem (...)*”.(Sublinhado nosso)

Assim, não se trata de revogação expressa ou tácita do n.º 5 do art. 24º da Lei n.º 42/98, de 6.08, que também seria consentânea com o disposto no n.º 2 do art. 7º do Código Civil, mas da aplicação conjugada de dois normativos legais, que não deixam margem para dúvidas quanto ao pensamento do legislador, qual seja, o de limitar o recurso ao crédito por parte dos municípios, para isso relevando os empréstimos contraídos pelas empresas municipais, tal como resulta da evolução legislativa verificada, antes e depois da publicação da Lei n.º 2/2007, de 15 Janeiro, através das sucessivas Leis do Orçamento.

Quanto à alegação de que “... *em caso algum deveria ser incluído num limite da capacidade de endividamento com empréstimos de médio e de longo prazo um contrato de factoring, visto que está aqui em causa um curto prazo*”, não se vislumbra que tal tenha acontecido, na medida em que apenas foram incluídos os contratos de empréstimo constantes dos mapas disponibilizados pela autarquia, sendo certo que também em sede de contraditório, e não obstante tal alegação, não foi identificado tal contrato de factoring, nem apresentados quaisquer documentos de prova.

Termos em que se mantêm as conclusões expendidas e reiterada a ultrapassagem do limite legal da capacidade de endividamento, com violação do disposto no n.º 1 do art. 33º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 e no art. 24º, n.º 5, da Lei n.º 42/98, de 06.08, a qual é susceptível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. f) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08, a qual recairá sobre os membros da CMM em funções no exercício de 2006 (Cfr. Anexo I).

4.5.2.2. Endividamento líquido

Em 2006 o endividamento líquido de cada município não podia exceder, em 31 de Dezembro de 2006, o existente na mesma data do ano anterior acrescido do valor que coubesse ao município no procedimento de rateio, diminuído do valor das amortizações de empréstimos que tinha de efectuar durante o próprio ano, com as devidas excepções.

Assim, o apuramento do limite legal de endividamento líquido, para o exercício de 2006, é o seguinte:

Quadro 2 – Endividamento líquido do MM [2006]

Un.: Euro

Apuramento do limite		2005	2006
	1. Endividamento Líquido ⁽¹⁾ em 31.12 do ano n-1	-	23.891.199
	2. Rateio no ano n ⁽²⁾	-	0
	3. Amortizações relevantes no ano n ⁽³⁾	-	620.011
4. Limite de endividamento líquido do ano n (1+2-3)	-	23.271.188	
Endividamento Líquido ⁽¹⁾ no ano n		23.891.199	16.868.421
Taxa de utilização		-	72,5%

¹⁾ O quadro com os cálculos desenvolvidos constitui o Anexo V;

²⁾ DGAL - rateio das amortizações efectuadas pelos Municípios para efeitos de contratação de empréstimos de M/L prazos;

³⁾ Amortizações correspondentes a empréstimos não excepcionados.

Face ao exposto, constata-se que em 2006 o MM não ultrapassou o limite da sua capacidade de endividamento líquido.

4.6. Relações financeiras com o SEL

Sector empresarial do Município de Mafra

O município de Mafra constituiu três empresas municipais, as quais se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 3 – Empresas municipais constituídas pelo MM

Designação	Objecto	Capital social (€)	Participação da autarquia		Escritura
			(€)	%	
PAVIMAFRA, infra-estruturas e rodovias, EM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepção, construção, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, incluindo a rede viária municipal, urbana ou rural, de acordo com a programação aprovada pelo Município, sob proposta da Empresa; ▪ Instalação e manutenção de todos os espaços e equipamentos públicos ou de utilização colectiva que sejam propriedade do município, bem como de mobiliário urbano; ▪ Conservação, restauro, reparação ou beneficiação do parque imobiliário, que seja propriedade do Município, bem como execução administrativa de obras realizadas em imóveis que não pertençam ao município. 	500.000,00	255.000,00	51	10.01.2001
MAFRATLÂNTICO, vias rodoviárias, EM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepção, construção, financiamento e exploração de infra-estruturas rodoviárias municipais. 	500.000,00	475.000,00	95	28.08.2002
GIATUL, gestão de infra-estruturas, actividades turísticas e lazer, EM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploração do parque de campismo Mil Regos; ▪ Conservação e manutenção de todos os espaços, instalações e equipamentos do parque de campismo; ▪ Realização de investimentos para a expansão da actividade do parque de campismo. 	500.000,00	400.000,00	80	28.06.2004



Face ao quadro normativo vigente na data da criação das EM, constata-se que o Município optou pela criação de empresas de capitais maioritariamente públicos, associando-se a entidades privadas para o desenvolvimento dos objectos sociais pretendidos (cfr. art. 1.º, nº 3 e art. 4.º, nº 3 da Lei n.º 58/98, de 18.08).

4.6.1. PAVIMAFRA - Infraestruturas e rodovias, EM

Em reunião de 22.09.2000, a CMM deliberou, por maioria, submeter à aprovação da AMM a criação de uma empresa municipal designada “PAVIMAFRA – Infra-estruturas e rodovias, EM”, a aceitação da empresa “PAVIA - PAVIMENTOS E VIAS SA” como empresa privada a integrar a empresa municipal com participação no capital social de 49%, ou seja, 245.000.00, e ainda o projecto de contrato-programa a celebrar entre o Município e a PAVIMAFRA, ao abrigo do art. 31.º da Lei n.º 58/98, de 18.08, uma vez que “ (...) a empresa irá realizar investimentos de rendibilidade não demonstrada (...)”.

Em sessão de 28.09.2000, a AMM aprovou, por maioria, a criação da empresa e os respectivos estatutos.²⁰

Em 10.01.2001, foram outorgados a escritura pública de constituição da “PAVIMAFRA” e o contrato-programa.

Através do n.º 1 da cláusula 4ª do contrato-programa, o Município obrigou-se a atribuir compensações financeiras como contrapartida pelas obrigações assumidas pela empresa na realização de diversas tarefas, inerentes a trabalhos programados²¹, calculadas de acordo com custos padrão (fixados em anexo ao contrato).

Obrigou-se, ainda, nos termos do nº 3 da citada cláusula a atribuir, anualmente, uma compensação à empresa, pelos trabalhos de manutenção e conservação corrente correspondente a, pelo menos, €897.836,21, tendo em vista a prossecução da viabilidade económica e o equilíbrio financeiro da EM.

²⁰ Na acta da sessão da AMM podem ler-se as seguintes declarações de um membro: “...este será um expediente (...) para iludir o Tribunal de Contas (...). “... o sector privado deixa de poder fazer obras porque tudo vai passar a ser feito por esta empresa”, e ainda “... escolhe-se a PAVIA e porque não outro? Porque é que se exclui todas as empresas e se escolhe esta? Porque é que não se faz um concurso? A questão fundamental é porque é que se escolheu este parceiro?”

²¹ A EM, nos termos da cláusula segunda do contrato programa, fica obrigada à realização das tarefas de: a) manutenção e conservação corrente de vias, arruamentos e viadutos; jardins; infra-estruturas para distribuição de energia eléctrica; rede de iluminação eléctrica; rede de colectores; equipamento de sinalização e trânsito e das demais infra-estruturas, equipamentos e mobiliário públicos ou de utilização colectiva; b) reparações “plurianuais” programadas das infra-estruturas, equipamento e mobiliário públicos anteriormente discriminados; c) concepção e construção de vias, arruamentos e viadutos; jardins; infra-estruturas para distribuição de energia eléctrica; rede de iluminação eléctrica; rede de colectores; equipamento de sinalização e trânsito e das demais infra-estruturas, equipamentos e mobiliário públicos.

Assim, no ano de 2001, e nos termos do disposto naquela cláusula, o Município de Mafra transferiu para a empresa PAVIMAFRA, o montante de €374.098,42 (75.000.000\$00)²², a título de “Indemnização Compensatória”.

Nos anos subsequentes não houve execução do contrato-programa no que concerne ao pagamento de compensações financeiras. A Directora de Departamento Financeiro e Planeamento informou que tal se deveu ao facto de o Município ter optado pela *“emissão de ordens de execução de acordo com as necessidades verificadas e no âmbito dos objectivos a prosseguir pela EM, sendo elaborados os respectivos autos de medição de acordo com os preços constantes no anexo ao referido contrato programa, cujo pagamento se tem feito através de facturação e não por indemnizações compensatórias”*.

As relações entre o Município e a empresa desenvolveram-se, assim, da seguinte forma:

1. O Município, através do Departamento de Obras e Urbanismo, elaborava um processo para execução da obra, do qual constava uma informação, composta por um mapa de trabalhos, um orçamento, uma memória descritiva e uma planta de localização, na qual propunha que a obra fosse executada pela “PAVIMAFRA, EM”, de acordo com o mapa e os preços acordados;
2. A empresa apresentava o orçamento, de acordo com os preços unitários aprovados nos termos do contrato programa;
3. A CMM emitia uma ordem de execução à PAVIMAFRA, e neste documento identificava a obra, o prazo de entrega e o valor total estimado;
4. A empresa executava a obra;
5. A CMM e a empresa elaboravam os autos de medição e os autos de vistoria para a recepção de obra.

Foi nos moldes descritos que a PAVIMAFRA realizou obras para o Município de Mafra, constatando-se que nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006, tais obras corresponderam a 57%, 61%, 64% e 63%, respectivamente, das despesas de capital do Município.²³

²² Ordens de Pagamento nºs 3712, 4800, 6016, 7612 e 8994, respectivamente de Maio a Agosto e Outubro de 2001, no montante de 15.000.000\$00 cada.

²³ Para efeitos de cálculo, às despesas de capital, constantes nos Mapas de Fluxos de Caixa, foram expurgados os valores correspondentes às indemnizações pagas pelo município aos expropriados dos terrenos para a construção das vias rodoviárias.



Assim, forçoso se torna concluir que, naquele período, as empreitadas realizadas pelo Município foram adjudicadas por ajuste directo à PAVIMAFRA, com violação das mais básicas regras da contratação pública, que exigem a observância de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado, em respeito pelos princípios basilares da formação dos contratos públicos, em especial, os da concorrência, da imparcialidade e da defesa do interesse público.

De acordo com a listagem discriminativa das obras realizadas pela PAVIMAFRA para o Município e respectivos preços, entre 01.03.2001 e 01.12.2006, foram elaborados 823 autos de medição de obras, no valor global de €66.975.560.

Atendendo ao preço global mais elevado a que ascenderam algumas obras realizadas pela PAVIMAFRA, entre 2001 e 2006, destacam-se as seguintes:

Quadro 4 – Obras realizadas pela PAVIMAFRA sem consulta ao mercado (2001-2006)

Un.: euros

OBRA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
1. Sist. Trat. Águas. Resid. Ribamar	347.502	955.828	-	-	-	-	1.303.330
2. Via Mafra-Carapinheira	-	3.213.015	1.423.708	-	-	-	4.636.723
3. Estádio Municipal Venda Pinheiro	-	-	609.922	1.609.849	-	-	2.219.771
4. Via Carapinheira-Juncal	-	-	2.142.160	-	-	-	2.142.160
5. CRIMA – 1ª Fase	-	-	-	-	2.197.077	-	2.197.077
6. Reabilitação do Parque de Stª Marta	-	-	-	-	825.479	2.104.250	2.929.729
7. Diversas estradas e caminhos – Conserv. corrente rede rodoviária	-	-	-	-	2.762.086	1.149.941	3.912.027
8. Arruamentos diversas povoações	-	-	-	-	1.941.669	1.528.090	3.469.759
9. Passeios na Igreja Nova	-	-	-	-	-	417.909	417.909
10. Infraestruturas de Acesso ao Colégio de Santo André	-	-	-	-	-	194.925	194.925
Total	347.502	4.168.843	4.175.790	1.609.849	7.726.311	5.395.115	23.423.410

Mas os fluxos financeiros entre o Município e a PAVIMAFRA não se traduzem apenas na emissão de ordens de pagamento a favor desta, traduzem-se ainda na emissão de guias de recebimento de montantes pagos pela PAVIMAFRA, referentes ao fornecimento de combustível, prestação de serviços de manutenção de viaturas, de encargos de saúde de funcionários da autarquia a exercer funções na empresa e de renda de terreno, que nos anos de 2001 a 2006, ascendeu ao valor global de €747.718, distribuído do seguinte modo:

Quadro 5 – Montantes pagos pela PAVIMAFRA ao Município

Un.: euros

Ano	Manut.Viatura	Combustível	Encargos Saúde	Renda de terreno	Total
2001	24.607	23.364	78.844	0	126.815
2002	39.051	30.168	248.222	0	317.441
2003	13.017	105.417	64.558	0	182.992
2004	4.837	41.766	14.172	8.000	68.775
2005	3.734	11.329	10.360	12.168	37.591
2006	0	0	1.628	12.476	14.105
Total	85.246	212.044	417.785	32.644	747.718

Fonte: Guias de Recebimento da CMM dos anos de 2001 a 2006.

Os factos expostos suscitam questões de legalidade que se prendem com as seguintes situações:

- a) Escolha do parceiro privado para a constituição da empresa sem consulta ao mercado;
 - b) Celebração de contrato-programa entre o Município e a empresa tendo em vista o pagamento de indemnizações compensatórias no âmbito de investimentos de rendibilidade não demonstrada, ao abrigo do art. 31º da Lei n.º 58/98, de 18.08, e consequente pagamento de indemnizações compensatórias, em 2001, no valor global de €374.098,42 (75.000.000\$00);
 - c) Realização de obras pela PAVIMAFRA através de ordens de execução do Município, que consubstanciam ajustes directos, quando os valores envolvidos exigiam a consulta ao mercado, designadamente, a abertura de concurso público internacional;
 - d) Fornecimento de bens, prestação de serviços e arrendamento de imóveis à PAVIMAFRA, enquanto entidade distinta do Município.
- A) No que respeita à escolha do parceiro privado sem consulta ao mercado, refira-se que pelo facto de não haver, à data da criação da empresa, previsão legal de submissão da escolha a procedimento concursal, não significa que na sua constituição não haja direito aplicável. Constituindo-se a empresa para assegurar, com o “... *envolvimento de parceiro privado, o que tradicionalmente resultaria da celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, de fornecimento de bens e serviços, então subordinar-se-á ao que legalmente se dispõe relativamente a estes, com respeito pelos princípios consagrados na Constituição e nas leis aplicáveis, designadamente em matéria de contratação pública e nos instrumentos do Direito Comunitário*”, tendentes à salvaguarda das regras de concorrência e à obrigação de imparcialidade na escolha dos parceiros²⁴.

²⁴ Vide, neste sentido, o Acórdão n.º 157/2009, de 21.10, 1ª S/SS, do Tribunal de Contas.



Nestes termos, conclui-se que a não submissão a procedimentos concursais da escolha do parceiro privado da PAVIMAFRA viola as regras e os princípios que presidem à formação dos contratos públicos, constantes do ordenamento jurídico português e do Direito Comunitário, designadamente, os princípios da concorrência, da imparcialidade, da igualdade, da transparência e da publicidade, expressamente consagrados nos art.s 8º a 11º do DL n.º 197/99, de 08.06, aplicável à data da prática dos factos.

Estamos perante uma externalização das atribuições do Município, mediante a contratação de um ente privado que passou a actuar no mercado em condições de desigualdade com os demais operadores económicos privados, o que é censurável não só do ponto de vista do interesse público, que resulta sempre prejudicado pela ausência de concorrência, mas também do interesse privado dos demais entes económicos, sumariamente afastados do mercado.

Termos em que tal acto seria susceptível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no art. 65º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26.08, que recairia sobre os membros da AMM e da CMM à data da prática do acto (cfr. Anexo I). No entanto, nos termos do art.º 70.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, esta responsabilidade está prescrita²⁵.

B) No que concerne à celebração de contrato-programa, entre o Município e a empresa, ao abrigo do art. 31º da Lei n.º 58/98, de 18.08, tendo em vista o pagamento de indemnizações compensatórias no âmbito da realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada, é por demais evidente que não se encontram reunidos os pressupostos legais para a sua celebração.

Com efeito, a actividade da empresa não se enquadra na alegada realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada, muito pelo contrário, está comprovada a viabilidade económica e financeira da empresa e a rendibilidade dos investimentos realizados, não só através dos montantes facturados, acima demonstrados, mas também através da distribuição de dividendos nos anos de 2002 e 2006, relativos aos exercício de 2001 e 2005, respectivamente, tendo a PAVIA, S.A.²⁶ (sócio privado da PAVIMAFRA, EM) recebido €168.921 e Município de Mafra €376.824.

Por consequência, as indemnizações compensatórias atribuídas pelo Município de Mafra à PAVIMAFRA carecem de norma legal habilitante, pelo que violam o princípio da legalidade, consagrado no art. 3º do CPA e, bem assim, a norma do art. 42º, n.º 6 da Lei n.º 48/2004, de 24.08, e

²⁵ É de 5 anos a prescrição por responsabilidade sancionatória, suspendendo-se o prazo da prescrição do procedimento com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos

²⁶ Actualmente o sócio privado é a Jodofer – Sociedade de empreiteiros e fornecedores de materiais de construção, Lda. Em 22.03.02 a CM deliberou adjudicar a esta empresa a alienação de 49% do capital social da PAVIMAFRA.

o ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL, sendo a despesa, no valor global de €374.098,42, ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos, por falta de contraprestação efectiva.

As despesas foram autorizadas pelos membros da AMM e CMM em funções no exercício de 2001, e os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara (Cfr. Anexo II).

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves, alegam: *“Em primeiro lugar, deve ter-se presente que, por lapso dos serviços do Município, foram, efectivamente, entregues à Pavimafra €374.098,42. No entanto esse mesmo montante foi devolvido pela empresa ao Município, conforme se comprova pela guia de receita, entretanto recebida, que se junta (...) e se dá por reproduzido. Estando a situação, decorrente de um erro burocrático ultrapassada e resolvida. Não se justifica, por isso, a assunção de quaisquer responsabilidades financeiras nesta matéria.*

Em segundo lugar, discorda-se do raciocínio expendido quanto a este ponto no relato de auditoria, porquanto se mostravam preenchidos os requisitos da celebração de um contrato-programa entre o Município de Mafra e a Pavimafra e, no quadro dos mesmos, da previsão do pagamento de indemnizações compensatórias”.

(...) o facto de um investimento de rendibilidade a priori não demonstrada vir, no fim de contas, a ser rendível, não constitui, objectivamente, uma forma de aferir da legalidade da celebração de um dos contratos-programa a que se refere o artigo 31º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, os quais são subscritos antes da realização do investimento.

As presentes alegações são, desde logo, contraditórias entre si, pois tratando-se de um lapso dos serviços, não se defende, logo a seguir, a prática do acto que lhe está subjacente.

Mas se a segunda parte das alegações não merece comentários suplementares, na medida em que ficou sobejamente demonstrado o não preenchimento dos requisitos legais para a celebração do contrato-programa e do conseqüente pagamento das indemnizações compensatórias, sempre se dirá que o MM solicitou ao Banco BPI, em Setembro de 2000, um estudo tendo por objectivo, entre outros, estudar a viabilidade da solução encontrada, o qual concluiu que a PAVIMAFRA apresentava viabilidade tanto em termos económicos como financeiros.

A primeira parte das alegações apresentadas suscita-nos, ainda, as seguintes observações:



- a) não se compreende que sejam pagos pela autarquia 75.000.000\$00 (€374.098,42) por “(...) *lapso dos serviços e (...) erro burocrático*”, pois para além de revelar falta de rigor na gestão dos dinheiros públicos, trata-se de um valor que escapa à competência dos serviços para proceder à autorização da despesa e respectivo pagamento e, ainda, porque a despesa foi autorizada por deliberações da AMM e da CMM e as correspondentes 5 ordens de pagamentos, no valor de 15.000.000\$00 cada, assinadas pelo Presidente da Câmara, o que se traduziria numa sucessão de lapsos dos serviços;
- b) não se compreende que a guia de receita agora apresentada não o tenha sido no decurso do trabalho de campo da presente auditoria;
- c) não se alcança o sentido da afirmação segundo a qual a guia de receita cuja cópia agora se apresenta, tenha sido “*entretanto recebida*”;
- d) apresenta-se como documento probatório da alegada reposição, uma cópia simples da guia de receita, sem identificação do serviço emissor e do tesoureiro, apenas rubricados os campos correspondentes, e sem suporte em documento que demonstre o recebimento, isto é, talão de depósito ou de transferência bancária ou extracto bancário;
- e) dir-se-á, finalmente, que a cópia da guia de receita evidencia uma irregularidade contabilística, uma vez que o registo foi feito através da classificação económica 11.03.01 – *Transferências de capital – Sector privado – Empresas*, quando, na verdade, se estaria perante uma reposição não abatida nos pagamentos.

Nestes termos, reitera-se que as indemnizações compensatórias atribuídas pelo Município de Mafra à PAVIMAFRA, no valor global de €374.098,42, constituíram despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos, por falta de contraprestação efectiva e, por conseguinte, actos susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º e no n.º 2 do art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26.08, respectivamente. Poder-se-á, no entanto, considerar que esta última estará prejudicada pela afirmação da devolução do montante em causa à CMM, e em relação à primeira prescrita, nos termos do n.º 1 do art.º 70.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

- C) Relativamente à realização de obras pela PAVIMAFRA através de ordens de execução do Município, que consubstanciam ajustes directos, quando os valores envolvidos em determinadas empreitadas exigiam a consulta ao mercado, designadamente a abertura de concurso público, importa salientar

que estamos perante uma empresa de capitais maioritariamente públicos, ou seja, de economia mista, que afasta, desde logo, a figura da relação contratual *in house* (e a inerente não aplicação das regras procedimentais da contratação pública).

Com efeito, e de acordo com jurisprudência firmada do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias²⁷, a mera presença de um sócio privado na configuração do capital social²⁸ da entidade adjudicatária é, por si só, fundamento bastante para que a relação contratual não possa ser qualificada como *in house*, devendo a entidade adjudicante observar os procedimentos de matriz pré-contratual aplicáveis à formação dos contratos.

Há pois que ter em conta o que defende a jurisprudência comunitária, quando diz que: “ (...) a atribuição, sem concurso, de um contrato público a uma empresa de economia mista colide com o objectivo da concorrência livre e não falseada e com o princípio da igualdade dos interessados (...) na medida em que, designadamente, esse procedimento permite a uma empresa privada com capital nessa empresa uma vantagem relativamente aos seus concorrentes. Por conseguinte, (...) na hipótese de a entidade adjudicante pretender celebrar um contrato a título oneroso (...) com uma sociedade juridicamente distinta, em cujo capital detém uma participação com uma ou várias empresas privadas, devem ser aplicados os procedimentos de adjudicação de contratos públicos (...)”²⁹

Deste modo, e atentos os valores envolvidos, mormente daqueles que respeitam às empreitadas identificadas no **Quadro 4**, conclui-se que foram reiteradamente violadas as normas dos art.s 8º a 11º do DL n.º 197/99, de 08.06, que estabeleciam os princípios disciplinadores dos contratos públicos, mais especificamente os princípios da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência e da imparcialidade³⁰, e as normas previstas nas al.s a), b) e c) do n.º 2 do art. 48º do DL nº 59/99, de 02.03, que exigiam a abertura de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, concurso limitado sem publicação de anúncio ou concurso por negociação, consoante o valor estimado da empreitada.

O art.º 46º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redacção dada pelo art.º 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, regula a incidência da fiscalização prévia exercida pelo Tribunal de Contas.

²⁷ Vide, neste sentido, os Acórdãos do TJCE de 19.11.1999 e de 11.01.2005, denominados Teckal e Stadt Halle, respectivamente.

²⁸ Seja qual for o valor da participação, isto é, 0,5% ou 49%, de acordo com a interpretação restritiva feita pelo TJCE.

²⁹ Vide Acórdão do TJCE de 11.01.2005

³⁰ Aplicável às empreitadas de obras públicas *ex vi* do disposto no art. 4º do DL n.º 197/99, de 08.06.



Em face do disposto neste normativo legal, fácil se torna concluir que as empreitadas adjudicadas pela CMM à PAVIMAFRA, elencadas no **Quadro 4**, se encontravam sujeitas à fiscalização prévia deste Tribunal, o que não se verificou.

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves alegam que *“(...) o Município de Mafra não adjudicou qualquer empreitada à Pavimafra, nem celebrou com a mesma qualquer contrato de empreitada. Na verdade (...) a Pavimafra se apresenta, no que ao exercício de 2006 diz respeito, como uma “empresa de capitais maioritariamente públicos” destinando-se à “exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contém no âmbito das atribuições do Município de Mafra (...)”*.

Atento o teor das presentes alegações, é imperioso reafirmar que a presença de capitais privados na empresa, exige o cumprimento das normas da contratação pública e a submissão às regras do mercado, que se quer concorrencial.

Termos em que se conclui que a adjudicação de empreitadas à PAVIMAFRA sem consulta ao mercado e sem submissão a visto do Tribunal de Contas, violou as normas previstas nas al.s a), b) e c) do n.º 2 do art. 48º do DL n.º 59/99, de 02.03, em função do valor da empreitada, a norma da al. b) do n.º 1 do art. art.º 46º da Lei n.º 98/97, de 26.08 e bem assim, o ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.

As despesas e os pagamentos que, nos anos de 2004 a 2006³¹, ascenderam ao valor global de €14.731.275, são ilegais e susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

As despesas foram autorizadas pelos membros dos órgãos executivos em funções nos exercícios em referência, e os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara (Cfr. Anexo II).

D) Por último, e no que respeita ao fornecimento de bens, prestação de serviços e arrendamento de imóvel do Município à PAVIMAFRA, sublinhe-se que esta empresa, não obstante ser de capitais maioritariamente públicos, é uma entidade juridicamente diferente da autarquia, que actua no

³¹ Nos termos do art. 70º da Lei n.º 98/97, de 26.08, é de 5 anos a prescrição por responsabilidade sancionatória, suspendendo-se o prazo da prescrição do procedimento com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

mercado em concorrência com outros operadores privados e como tal terá que se sujeitar às mesmíssimas regras que são aplicadas aos restantes operadores.

Quer isto dizer que a empresa não pode ser beneficiária de bens, serviços e arrendamento de imóveis da autarquia com vantagem sobre os demais entes que actuam no mercado, sob pena de violação dos princípios da igualdade e da imparcialidade e ainda de distorção das regras da concorrência, que advém de uma interferência municipal no mercado que se quer concorrencial.

Por outro lado, o serviço de manutenção de viaturas e fornecimento de combustível consubstanciam actividades de natureza comercial, que não fazem parte do elenco das atribuições do Município, definido no art. 13º da Lei nº 159/99, de 14.09.

Já no que respeita ao arrendamento do imóvel³², refira-se que também ele está sujeito às regras da concorrência e o valor da respectiva renda deveria ser aquele que de modo transparente resultaria da proposta mais vantajosa obtida no âmbito de uma consulta ao mercado e não aquele que foi estabelecido entre o Município e a PAVIMAFRA, sem que fique demonstrada a não existência de propostas mais vantajosas e, por isso, mais respeitadoras do princípio da prossecução do interesse público.

Assim, a prestação de serviços e o fornecimento de bens do Município à PAVIMAFRA, viola o princípio da legalidade previsto no art. 3º do CPA, de acordo com o qual *“Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.”*

Com efeito, a actividade administrativa é sempre uma actividade vinculada no que respeita aos fins e às competências, pelo que a ideia de autonomia da vontade tem de ser, relativamente às entidades públicas, compatibilizada com o respeito pelo princípio da legalidade administrativa (art. 3º do CPA).

Atento o princípio da legalidade, a actuação da Administração Pública é absolutamente comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos, contratos e regulamentos administrativos produzidos contra proibição legal, como também aqueles que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica.³³

³² Respeita a uma parcela de terreno, com a área de 20.079,6 m², que a CMM deliberou, por unanimidade, em reunião de 08.08.2003, arrendar à PAVIMAFRA pelo valor mensal de €1.000,00, destinada à instalação das centrais de asfalto e britagem.

³³ Vide Mário Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo Anotado, 2.ª edição.



O mesmo é dizer que o legislador acolheu a ideia de que a Administração não pode fazer apenas o que a lei não proíbe. Tem que, concomitantemente, dirigir a acção em função daquilo que a lei consente.

Em sentido semelhante, *“A lei não é apenas um limite à actuação da Administração, é também o fundamento da acção administrativa. Quer isto dizer que, hoje em dia, não há um poder livre de a Administração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lho proibir, pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça»*.³⁴

Ou, ainda, *“(…) Deixa de valer a lógica da liberdade ou da autonomia, da qual gozam os privados, que podem fazer tudo o que a Constituição e a lei não proibem, para se afirmar a primazia da competência, a Administração Pública só pode fazer o que lhe é permitido pela Constituição e a lei, e nos exactos termos em que elas o permitem”*.³⁵

Finalmente, refira-se que o arrendamento do imóvel sem consulta ao mercado viola os princípios da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade, previstos nos art.s 4º, 5º e 6º do CPA.

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves, vieram dizer que *“Relativamente a esta matéria, interessa notar (...) que a prestação de serviços se justificou pela hipótese do aproveitamento da capacidade para tanto instalada ao dispor do Município de Mafra. Já no que se refere ao arrendamento do imóvel, deve ter-se presente que ele teve em vista a instalação da central de massas asfálticas da Pavimafra (...). Assim, a empresa apresentou à Câmara Municipal uma proposta para a respectiva locação. A finalidade do arrendamento foi considerada particularmente relevante para a prossecução dos interesses públicos confiados ao Município (...)”*. Acrescenta ainda que *“(…) no caso do princípio da prossecução do interesse público – conceito de densificação muitíssimo complexa e do qual as entidades administrativas são os guardiães e os intérpretes últimos, no quadro da margem de liberdade que lhes é constitucional e legalmente determinada.”*

Em face das alegações apresentadas, sublinhe-se mais uma vez que se trata da prática de actos sem previsão legal, no caso da prestação de serviços pela autarquia, e da prática de actos que violam os

³⁴ Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo.

³⁵ Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*.

princípios da transparência e do interesse público, uma vez que não ficou demonstrado que a proposta da Pavimafra era a mais vantajosa para a autarquia.

Assim, e dada a violação dos princípios e das normas legais mencionadas, os actos acima expostos são susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, a qual recairá sobre os membros da CMM em funções nos exercícios de 2004 a 2006³⁶ (Cfr. Anexo II).

Cabe, ainda, salientar que os pagamentos feitos pela PAVIMAFRA ao Município, relativos aos “encargos de saúde” reportam-se às despesas de saúde dos funcionários do Município que exercem funções na empresa. Determinava o art. 37º, nº 4 e 5 da Lei nº 58/98, de 18/08, que tais funcionários mantinham todos os direitos inerentes ao lugar de origem, designadamente à segurança social, devendo, assim, a empresa suportar os encargos de saúde a que os funcionários tenham direito. É certo que a empresa suportou tais encargos, transferindo para a autarquia os valores já pagos por esta, contudo, não deveriam tais fluxos financeiros ocorrer nas contas do Município, em virtude de se tratar de despesas e receitas alheias, relativas a funcionários que prestam funções na empresa, entidade juridicamente distinta da autarquia.

4.6.2. MAFRATLÂNTICO - Vias rodoviárias, EM

CRIAÇÃO DA EMPRESA MUNICIPAL

Em reunião de 06.04.2001, a CMM deliberou solicitar autorização à AMM para a criação de uma empresa municipal de capitais maioritariamente públicos, com o objecto social de “*concepção, construção, financiamento e exploração de infraestruturas rodoviárias municipais*”. Na proposta de criação da empresa sustenta-se que “*uma das infraestruturas rodoviárias prementes que permitirá o desenvolvimento sustentado do concelho é a criação de uma alternativa à EN 116, sobretudo no troço que liga Mafra à Malveira e Malveira à A8, infraestrutura essa que deverá ter características físicas semelhantes às de uma auto-estrada*”, estimando-se um investimento de € 7 milhões.

No entanto, não foi demonstrado qual o interesse público subjacente à criação desta empresa, uma vez que tinha sido constituída em Janeiro de 2001 uma empresa municipal, a “PAVIMAFRA, EM” cujo objecto social era a “*concepção, construção, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas, incluindo infra-estruturas da rede viária municipal*”.



Em sessão de 26.04.2001, a AMM aprovou a constituição da “MAFRATLÂNTICO, EM”, pelo que foi aberto concurso público para a escolha de parceiros privados com participação de 49% do capital social.

Por escritura lavrada em 28.08.2002, foi constituída a “MAFRATLÂNTICO-Vias Rodoviárias, EM” com o capital social de €500.000,00 subscrito inicialmente em 51% pelo Município e em 49% pelas empresas “CONGRUÊNCIA – Sociedade de Construções, SA” e “ACORIL – Empreiteiros, SA”, ambas com 24,5%, que constituíam o agrupamento vencedor do referido concurso. Posteriormente, em 20.10.2004, foi registada a alteração de capital social da empresa, tendo o Município de Mafra adquirido 95% do capital social, ficando os restantes 5% a pertencer à CONGRUÊNCIA.

Em 30.06.2003, a AMM aprovou a criação de taxas de utilização da via municipal, mais especificamente da infra-estrutura viária Malveira-Mafra, a cobrar no início da respectiva exploração.

Entretanto, o relatório do Orçamento do Estado para 2004 veio prever o lançamento de uma concessão rodoviária, denominada “*Concessão da Variante às EENN 9 e 116, Ericeira - Mafra - Malveira*”, com cobrança de portagem real, integrando os lanços de auto-estrada “*Variante à EN 116 – Ericeira – Mafra – Malveira*”, com a extensão de 22 Kms e “*Variante à EN 9 – Via de Cintura da Área Metropolitana – Norte*”, com a extensão de cerca de 6 Kms, reconhecendo, embora, não se encontrar ainda fixado o regime jurídico em diploma legal.

O DL n.º 119-B/99, de 14.04, com a redacção dada pelo DL n.º 196/2004, de 17.08, definiu o objecto e o regime jurídico de novas concessões de auto-estrada, em regime de portagem, criando a concessão Ericeira-Malveira, “ (...) *dado que a variante à EN 9 e à EN 116, prevista no plano rodoviário nacional, reunia todas as características de auto-estrada (...)*”.

Posteriormente, o DL n.º 48/2005, de 24.02, veio alterar o mesmo diploma de molde a incluir, no seu art.º 2º, a concessão a designar por Ericeira-Malveira, integrando os seguintes lanços:

- Para concepção, construção, financiamento, exploração e manutenção, com cobrança de portagens aos utentes a Variante à EN9 e EN116, Pêro Pinheiro-Mafra;
- Para exploração, manutenção e aumento de número de vias, com cobrança de portagem aos utentes a Variante à EN9 e à EN116, Ericeira-Mafra; Variante à EN9 e à EN116, Mafra-Malveira; Variante à EN9 e à EN116, Malveira-Venda do Pinheiro (A8).

³⁶ Nos termos do art. 70º da Lei n.º 98/97, de 26.08, é de 5 anos a prescrição por responsabilidade sancionatória, suspendendo-se o prazo da prescrição do procedimento com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos

Nos termos do preâmbulo deste diploma “*Pretende-se (...) que as variantes possam beneficiar das acções desenvolvidas por parte de entes públicos municipais destinadas a promover a sua construção, bem como a beneficiar do projecto de execução desenvolvido pela Câmara Municipal de Mafra para a mesma variante, a qual integra a construção da auto-estrada Ericeira-Malveira*”.

Em 19.02.2004, teve início a construção do primeiro Sublanço Mafra-Malveira e em 05.05.2005 teve início a respectiva exploração.

LEGALIDADE DA CONSTRUÇÃO E EXPLORAÇÃO DE AUTO-ESTRADA POR EMPRESA MUNICIPAL

A CMM solicitou um parecer ao Professor Sérvulo Correia sobre as seguintes questões:

- Pode o Município de Mafra tomar a seu cargo a obra de construção de uma estrada municipal/via rápida, com características de auto-estrada?
- Está o Município autorizado a criar e a cobrar uma portagem ou uma taxa pela utilização dessa rodovia?
- Pode o Município constituir uma empresa municipal de capitais maioritariamente públicos para construção e exploração dessa obra?

O parecer veio a ser proferido em 02.05.2001 e concluiu pela possibilidade legal de o Município, directamente ou através de uma empresa municipal criada para o efeito, construir uma auto-estrada municipal, criando e cobrando aos utentes uma taxa pela sua utilização (sublinhado nosso).

Também o Secretário de Estado das Obras Públicas solicitou um parecer à Procuradoria-Geral da República (PGR) que veio a ser publicado em 07.03.2003, sob o n.º 46/2002, que concluiu, ao contrário do anterior, não se incluir nas atribuições dos municípios a construção, conservação e exploração de auto-estradas.

De harmonia com este parecer, a Lei de Bases dos Transportes Terrestres (Lei n.º 10/90, de 17.03), estabelece no seu art.º 15º, que a construção, conservação e exploração da rede de estradas nacionais compete à administração central (n.º 1), que a construção, conservação e exploração da rede viária municipal compete aos municípios (n.º 2) e que o regime de concessão, mediante portagem, da construção, conservação e exploração de auto-estradas ou grandes obras de arte constará de legislação especial (n.º 6 e 8), pelo que, não tendo ainda esta sido publicada, não se inclui nas atribuições dos municípios, a concessão, mediante portagem, da construção, conservação e exploração de uma auto-estrada.



Como ponto prévio à análise da questão controvertida, importa sublinhar que o Município de Mafra, bem sabendo que a construção, conservação e exploração da rede de estradas nacionais, onde se incluem as auto-estradas, cabe, indubitavelmente, à Administração Central (cfr. n.º 1 do art.º 15º da Lei n.º 10/90, de 17.03 (LBTT)), não manifesta a intenção de construir uma auto-estrada, ou estrada nacional, onde aquela se inclui mas, pelo contrário, construir e explorar *“uma estrada municipal com características de auto-estrada”*.

Nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do art.º 15º da LBTT e da al. f) do n.º 2 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18.09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, os municípios dispõem de competência em matéria de concepção, construção e exploração de estradas integradas na rede viária municipal.

Porém, e não obstante o n.º 2 do art. 14º da LBTT e o art.º 14º do DL n.º 222/98, de 17.07 (redefine o plano rodoviário nacional (PRN2000)), com a redacção dada pela Lei n.º 98/99, de 26.07, determinarem que a rede viária municipal será objecto de diploma específico, o mesmo ainda não foi publicado.

Apesar da ausência de definição legal, quer da rede viária municipal, quer do regime de concessão, mediante portagem, da construção, conservação e exploração de auto-estradas, cabe avaliar, por um lado, as principais características que, inelutavelmente, definirão uma estrada municipal e, por outro lado, os contornos que veio a assumir a construção e exploração da *“estrada municipal com características de auto-estrada”* levada a cabo pela CMM através da empresa municipal criada para o efeito.

Assim, as principais características que, inelutavelmente, definirão uma estrada municipal, são:

- a) a dependência institucional do município;
- b) a integração das parcelas de terreno no domínio público municipal;
- c) a insusceptibilidade de cobrança de taxas pela sua utilização (os municípios apenas podem cobrar taxas pela utilização do solo do domínio público municipal quando o uso é privativo (cfr. art.º 19º, al. c), da Lei n.º 42/98, de 06.08)^{37/ 38}.

³⁷ O carácter privativo do uso do solo do domínio público municipal, subjacente ao pagamento de uma taxa, resultou reforçado na norma do art. 3º da Lei n.º 53-E/2006, de 29.12, que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais, quando diz que *“As taxas das autarquias locais são tributos que assentam (...) na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais (...)”*

³⁸ A aceitar a faculdade legal de cobrança de uma taxa pela utilização de uma estrada municipal, mediante portagem, estaria aberta a possibilidade de os municípios criarem taxas pela utilização das estradas municipais, o que nos parece absolutamente fora do alcance da

Contudo, e de harmonia com a análise dos factos acima elencados, constata-se o seguinte:

- a) a “estrada municipal com características de auto-estrada” não depende institucionalmente do Município, uma vez que o Orçamento do Estado para 2004 e o DL n.º 119-B/99, de 14.04, com a redacção dada pelo DL n.º 196/2004, de 17.08 e pelo DL n.º 48/2005, de 24.02, prevêem o lançamento de uma concessão sobre a mesma;³⁹
- b) as parcelas de terreno expropriadas não integram o domínio público municipal (nos termos do disposto nos respectivos autos de expropriação, são transferidos para “ (...) a EP – Estradas de Portugal, EPE” todos os direitos e posse (...)⁴⁰ que recaem sobre as parcelas de terreno);
- c) A taxa que está a ser cobrada mediante portagem não é devida pela utilização do domínio público municipal, na medida em que as respectivas parcelas de terreno expropriadas não o integram (a posse foi transferida para a “EP – Estradas de Portugal, EPE”).

Em face do exposto, conclui-se que as infra-estruturas rodoviárias construídas pelo Município de Mafra, através de uma empresa criada para o efeito, a MAFRATLÂNTICO, não pertencem à rede viária municipal, pelo que a sua construção, financiamento e exploração estão fora do âmbito das suas atribuições⁴¹ (Cfr. art. 13º do DL nº 159/99, de 14.09) e, bem assim, em desconformidade com o objecto social da MAFRATLÂNTICO.

Consequentemente, não poderia a MAFRATLÂNTICO ter posteriormente adjudicado a prestação de serviços à Auto Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, SA, à SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços, SA, à Via Verde Portugal – Gestão de Sistemas Electrónicos de Cobrança, SA, nem celebrado o contrato de instalação e exploração de área de serviço com a PM.PR – Unipessoal, Lda.

norma legal e, bem assim, do espírito do legislador, o qual, no actual regime geral das taxas das autarquias locais expressamente consagrou a natureza privada do uso dos bens do domínio público.

³⁹ Foi celebrado um protocolo entre o IEP, o Município e a Mafratlântico, em 12.12.2003, homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas, estabelecendo que a auto-estrada seria objecto de concessão a lançar pelo IEP e que a futura concessionária assumiria os sublanços construídos pelo Município ou pela Mafratlântico, contra o pagamento das despesas realizadas e procederia à construção dos lanços remanescentes.

Este protocolo foi objecto de revisão em 30.11.2004, tendo em vista estabelecer que os sublanços a assumir pela futura concessionária abrangeriam igualmente os correspondentes sublanços Mafra - Ericeira e Malveira - Venda do Pinheiro (A8).

⁴⁰ O DL n.º 239/2004, de 21.12, transformou o IEP numa entidade pública empresarial com a denominação de EP - Estradas de Portugal, EPE, conservando a universalidade dos direitos e obrigações legais e contratuais que integravam a sua esfera jurídica. O DL n.º 374/2007, de 07.11, transformou a EP - Estradas de Portugal, EPE, em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se por EP - Estradas de Portugal, SA.

⁴¹ Nos termos do disposto no art. 133º do CPA são nulos os actos estranhos às atribuições das pessoas colectivas em que o seu autor se integre.



Na verdade, o art.º 6º do Código das Sociedades Comerciais, aplicável às empresas municipais por força do disposto no art.º 3º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto⁴², dispõe que a capacidade da sociedade compreende os direitos e as obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu fim, exceptuados aqueles que lhe sejam vedados por lei ou sejam inseparáveis da personalidade singular. A MA tem por objecto social, conforme já referido, a concepção, construção, financiamento e exploração de infra-estruturas rodoviárias municipais, pelo que o contrato de constituição do direito de superfície, cuja finalidade foi atribuir à empresa o direito de proceder à instalação e exploração de uma área de serviço ou de conceder esse direito a terceiro, e, bem assim, o contrato de concessão celebrado, não se encontram compreendidos no escopo da empresa, sendo nulos porque contrários a lei imperativa e ao interesse público⁴³.

Ainda que assim não fosse entendido, isto é, se a actividade de instalação e exploração de área de serviço se pudesse considerar incluída no objecto social da empresa, esta estaria impedida de conceder a terceiro uma parcela da sua actividade.

A figura da concessão por empresa municipal não tem previsão legal, nem, sequer, se encontra admitida a faculdade de a empresa mandar terceiros a exercerem a actividade para que foi criada. Os estatutos da MAFRATLÂNTICO também não contemplam quaisquer dessas possibilidades. Mal se compreenderia, no contexto da teleologia imanente à Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que a faculdade de transferir para terceiro a prossecução do seu fim ou na realização do seu objecto, ainda que parcialmente, fosse admitida às empresas municipais.

A possibilidade legal da concessão de obras e serviços públicos por parte dos municípios, encontra-se legalmente prevista na alínea q) do n.º 3, do art.º 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro⁴⁴, que atribui à assembleia municipal a competência para autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais.

⁴² Actualmente, idêntica disposição consta do art.º 6º, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

⁴³ Cfr., entre outros, AC RP, JTRP0002150, de 20 de Maio de 1998, AC RL, de 4 de Julho de 1991 e AC STJ de 27 de Janeiro de 1993.

⁴⁴ Com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

CONTRATO-PROGRAMA CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E A MAFRATLÂNTICO

Tendo em vista a prestação de apoio do Município de Mafra à MAFRATLÂNTICO, no âmbito da realização dos investimentos necessários à concepção, construção, financiamento, conservação e exploração das vias rodoviárias, foi celebrado um contrato-programa⁴⁵ em 12.12.2003.

Foi acordado que o Município disponibilizaria e colocaria na posse da MAFRATLÂNTICO, livre de encargos e desocupados de pessoas e bens, todos os terrenos necessários à realização dos sublanços entre Mafra e Ericeira e entre Malveira e Venda do Pinheiro (A8), por contrapartida do pagamento de M€ 1,75 a efectuar pela MAFRATLÂNTICO, o que ocorreu sem que tenha existido um instrumento jurídico titulando a transmissão dos direitos em causa ou evidenciados os critérios de valorização dos mesmos direitos.

Foi ainda previsto o pagamento de indemnizações compensatórias, nomeadamente para colmatar défices de exploração, situações excepcionais devidamente fundamentadas e casos de diminuição de receitas ou aumento das despesas.

Em 30.11.2004 e 15.12.2006, foram feitos aditamentos ao contrato-programa, sempre com o objectivo de regular o apoio a prestar pelo Município à MAFRATLÂNTICO.

A celebração de contratos-programa entre os municípios e as empresas municipais encontrava-se prevista, à data da celebração do contrato, no art.º 31º da Lei n.º 58/98, de 18.08, onde se previa o pagamento de indemnizações compensatórias pelos municípios às empresas municipais, quando estas prosseguissem objectivos sectoriais, investimentos de rendibilidade não demonstrada, ou tivessem adoptado preços sociais.

Sendo notório que nenhuma daquelas situações se aplica à MAFRATLÂNTICO, cuja criação assentou numa base de presumível rendibilidade, não se mostravam preenchidos os pressupostos legais então vigentes para a celebração do contrato-programa em análise, mormente no que respeita à previsão de pagamento de indemnização compensatória independentemente da situação financeira, a partir do ano de 2013.

Salienta-se, porém, que até à data do trabalho de campo, não tinham sido pagas quaisquer importâncias a título de indemnização por conta do contrato em análise.

Nos termos da lei actualmente vigente, mais concretamente do art.º 23º da Lei n.º 53-F/2006, de

⁴⁵ Aprovado em reunião da CMM de 18.12.2003 e em sessão da AMM de 29.12.2003.



29.12, o recurso à celebração de contratos-programa é apenas permitido às empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional, qualificação que a MAFRATLÂNTICO não tem, devendo por conseguinte submeter-se plenamente às regras da concorrência, não sendo permitidas quaisquer formas de financiamento por parte da CMM, sob pena de incorrer em despesas ilegais e indevidas, susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves alegaram: *“(…) dentro da liberdade de auto-organização da sua Administração, atenta a dimensão do projecto, foi patente o interesse público em criar uma entidade que dele unicamente se encarregasse: daí a criação da Mafratlântico (...).*

Foi atento o interesse desta via de comunicação municipal que Administração autárquica e Administração central uniram esforços, tendo em vista a execução do empreendimento de uma forma eficaz e com custos controlados.

Os termos desta cooperação ficaram previstos em dois protocolos, subscritos pelo IEP, pela Câmara Municipal de Mafra e pela Mafratlântico (...) ambos homologados pelo Secretário de Estado das Obras Públicas. (...)

É, pois, a esta luz, de cooperação e mútua informação (...) que deve ser analisado o projecto de construção e gestão, até ao momento da sua transferência para a órbita do Estado, da via municipal principal Venda do Pinheiro-Malveira-Mafra-Ericeira.

(...) Sendo assim, deve concluir-se que, nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 13º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro e da al. f) do n.º 2 do art. 64º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, as suas criação, construção e gestão integram as atribuições do Município e as competências da Câmara Municipal.

(...) uma estrada municipal pode ser dotada de todas as características técnicas que o Município entenda convenientes e adequadas, desde que respeite os mínimos exigidos pelas regras aplicáveis.

(...) a al. c) do citado art. 19º (da Lei n.º 42/98, de 06.08) não impõe que as taxas municipais sobre o domínio público só sejam admissíveis em caso de uso privativo. Pelo contrário, não distingue entre utilização privativa ou comum desse mesmo domínio. Mais: nem a estrada em causa não é uma simples via pública – mas sim um trajecto com características diferenciadas a exigir investimentos públicos acrescidos -, nem a aplicação de uma taxa, nestas condições, restringe inadmissivelmente a liberdade de circulação, na medida em que existem, sempre, circuitos alternativos.

Ou seja, diversamente do suposto no Relato de Auditoria, a via municipal principal Venda do Pinheiro-Malveira-Mafra-Ericeira é uma estrada municipal, na dependência institucional do Município de Mafra, integrante do domínio público municipal, sendo o trânsito na mesma passível de ser sujeito a uma taxa municipal.”

As alegações apresentadas não aduzem novos pressupostos de facto ou de direito, susceptíveis de alterar a análise efectuada, pelo que se reiteram as conclusões supra expendidas.

CEDÊNCIA DA VIA MUNICIPAL MAFRA-CARAPINHEIRA-JUNCAL À MAFRATLÂNTICO

A cláusula 5ª do contrato-programa, sob a epígrafe “*Afectação do troço existente à exploração*” prevê o seguinte:

5.1. “O Município transfere para a posse e exploração da MAFRATLÂNTICO, nos termos do presente contrato-programa, o troço do empreendimento já executado sob responsabilidade e encargo do Município, com a extensão total de 2 km entre Mafra, Carapinheira e Juncal.

*5.2. Pela afectação e direito de exploração do troço referido no número anterior, a MAFRATLÂNTICO paga ao Município o montante global de € 6.000.000,00, para compensação do investimento realizado pelo Município no respectivo projecto e construção, conforme detalhado no documento demonstrativo que constitui o Anexo IV ao presente contrato”.*⁴⁶

O troço em análise constitui uma estrada municipal, que incorpora o domínio público da autarquia.

O domínio público municipal corresponde ao conjunto de direitos reais que a autarquia local tem sobre os bens afectos ao uso directo e imediato do público, como sejam as estradas municipais, isto é, as que não tiverem sido classificadas como nacionais, e os caminhos municipais, ou sejam, as ligações de interesse local secundário que permitem o trânsito automóvel, os quais são usados de forma comum por uma pluralidade de pessoas não individualizadas.

Por consequência, e de harmonia com o regime previsto no art. 202º do Código Civil, os bens de domínio público são insusceptíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos próprios do direito privado, enquanto coisas públicas.

Com efeito, o domínio público pode ser usado de forma privada, ou seja, por títulos conferidos pela administração autárquica aos particulares, atribuindo o direito de ocupar de uma maneira privativa uma

⁴⁶ No referido Anexo IV o Director de Departamento de Obras e Urbanismo da CMM, informou que o valor total da Via “Mafra-Carapinheira-Juncal” foi de 6.807.329 + IVA à taxa de 5%. Acrescente-se que esta via foi construída pela PAVIMAFRA (Vide **Quadro 4** deste Relatório).



parcela do domínio público, mediante licença, concessão de uso ou concessão de exploração que tem por objecto a exploração ou gestão de bens dominiais por alguém que toma o lugar da pessoa colectiva de direito público titular do domínio.⁴⁷

Em face do que antecede, forçoso se torna concluir que a “*transferência para a posse e exploração da MAFRATLÂNTICO*”, da estrada municipal em análise, não se reconduz às formas privadas de uso do domínio público, acima elencadas, pois não está em causa a ocupação, mediante licença ou a concessão de uso, exploração ou gestão da estrada municipal, por absoluta impossibilidade do objecto.

Tratando-se, como já se referiu, de uma estrada municipal está, por natureza, afecta ao uso directo e imediato do público, pelo que não pode a autarquia dispor dela, mediante um preço, já que a mesma é inalienável.⁴⁸

Nos termos do Contrato-Programa, a MAFRATLÂNTICO pagou M€ 6, em Dezembro de 2003, sem qualquer acréscimo de influxos de natureza monetária ou de valor económico futuro, não sendo justificável que, por esta via, tenha dispendido tal quantia e reconhecido contabilisticamente um incremento do seu activo imobilizado.

Em rigor, o beneficiário da referida operação foi o MM que se viu dotado de novos meios financeiros, por via do recurso ao crédito contraído pela própria MAFRATLÂNTICO e em detrimento da sua situação patrimonial, o qual foi objecto de um contrato de prestação de garantias em que o Município constituiu a favor da instituição bancária penhor de primeiro grau sobre os direitos da autarquia.

Nesta medida, a putativa transferência da via municipal permitiu ao MM obter de forma indirecta um financiamento no valor de €6.000.000,00, beneficiando do recurso ao crédito por parte da MAFRATLÂNTICO.

Atenta a substancialidade do negócio jurídico que as partes pretenderam celebrar (já que aquele que dizem ter celebrado tem um objecto legalmente impossível), a intervenção da autarquia no contrato de financiamento que a MAFRATLÂNTICO celebrou com a instituição financeira, através da prestação de garantias e, bem assim, o facto de esta ter sido beneficiária do mesmo, forçoso se torna concluir que estamos perante a figura do recurso ao crédito por parte da autarquia.

⁴⁷ Vide, neste sentido, o disposto no art. 688º, n.º 1, al. d), do Código Civil.

⁴⁸ Nos termos do disposto no art. 133º, n.º 2, al. c), do CPA, são nulos os actos cujo objecto seja impossível.

CONSTITUIÇÃO DO DIREITO DE SUPERFÍCIE A FAVOR DA MAFRATLÂNTICO

Por escritura lavrada em 10.11.2004, foi constituído o direito de superfície⁴⁹ pelo período de 20 anos a favor da MAFRATLÂNTICO, pelo preço de €2.500.000,00, sobre parcelas de terreno com a área total de 20.893 m² que foram destacadas de prédios adquiridos pelo Município, com vista à instalação, construção e exploração de uma área de serviço.

Os prédios de onde foram destacadas as referidas parcelas, foram adquiridos pelo Município por €182.991,00 e tinham a área total de 60.997 m², conforme escrituras realizadas em Julho e Setembro de 2004.

A constituição do direito de superfície foi feita sem a prévia avaliação dos terrenos⁵⁰, que a autarquia adquiriu no mesmo ano por um preço 13,5 vezes inferior ao preço que recebeu (€2.500.000,00) e sem consulta ao mercado.

A constituição do direito de superfície permitiu à CMM, mais uma vez, obter de forma indirecta um financiamento no valor de €2.500.000,00, beneficiando do recurso ao crédito por parte da MAFRATLÂNTICO. Que assim é, demonstra-o a acta da reunião da CMM de 01.10.2004, onde foi aprovada, por unanimidade, a minuta de uma carta a dirigir ao “BPI, SA” e “CGD, SA” em que “(...) a Câmara reconhece que os referidos bancos apenas autorizaram a utilização, pela MAFRATLÂNTICO, EM, de fundos até ao montante de €2.500.000,00, ao abrigo do respectivo contrato, para financiamento do montante a pagar ao Município de Mafra pela transferência dos terrenos destinados à área de serviço a instalar na via principal municipal Malveira-Mafra”.

Nestas circunstâncias, não nos devemos deixar influenciar pelo *nomen* que se deu ao contrato, já que não releva para a substancialidade do negócio jurídico que as partes pretenderam celebrar, pois a ideia de autonomia da vontade tem de ser, relativamente às entidades públicas, compatibilizada com o respeito pelo princípio da legalidade administrativa (art. 3º do CPA).

Ora, se atendermos à substância do contrato (no respeito pelo princípio da prevalência da substância sobre a forma), à intervenção da autarquia no contrato de financiamento que a MAFRATLÂNTICO celebrou com a instituição financeira⁵¹ e ainda ao facto de a mesma ter sido a destinatária desse

⁴⁹ Aprovado em reunião da CMM de 17.09.2004 e em sessão da AMM de 28.09.2004.

⁵⁰ Na acta de reunião da CMM de 17.09.2004, pode ler-se: “Considerou-se como adequado o valor de 2.500.000,00 para a constituição do direito de superfície, o qual mereceu concordância da Mafratlântico”.

⁵¹ O município celebrou um contrato de prestação de garantias (penhor sobre os direitos do accionista, município, em garantia do cumprimento das obrigações do contrato de financiamento).



financiamento, forçosamente se conclui que não estamos perante um contrato de constituição do direito de superfície, mas sim perante a figura do recurso ao crédito por parte da autarquia.⁵²

Acrescente-se, ainda, que a aceitar a figura da constituição do direito de superfície, sempre teria que haver consulta ao mercado, sob pena de violar os princípios da igualdade e da imparcialidade, consagrados nos art. 5º e 6º do CPA, os princípios da concorrência e sujeição aos mercados públicos, consagrado na Directiva Comunitária nº 2004/18/CE que estabelece o regime de contratação pública a adoptar pelos Estados-membros no âmbito da sua transposição, ao impor que os entes públicos respeitem os princípios e regras estabelecidos nas directivas.

De harmonia com o disposto no art. 44º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26.08, *“A fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”*.

Assim, quer a aparente transferência da via municipal, quer a suposta constituição do direito de superfície, consubstanciam actos de recurso ao crédito por interposta pessoa, dos quais resultaram um aumento da dívida pública fundada, susceptível de onerar o património da autarquia, isto é, representativo de responsabilidades financeiras indirectas, pelo que os mesmos se encontravam sujeitos a visto do Tribunal de Contas.

Em sede de contraditório, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves alegaram que *“(…) o racional pagamento de €6.000.000,00 não foi, de modo algum, o financiamento indirecto do Município de Mafra. Foi, pelo contrário, o pagamento, pela MAFRATLÂNTICO ao Município de Mafra, de um valor correspondente às despesas nas quais o Município havia incorrido, tendo em vista a beneficiação daquela mesma via. (...) apresentando-se uma estrada (...) como parte integrante do domínio público, evidentemente que a propriedade da mesma não poderia ser transferida para uma entidade privada, ainda que administrativa. Mas isso não impede que cada via seja gerida – e, portanto, seja controlada – por uma entidade que não uma pessoa colectiva de*

⁵² Saliente-se que a compra do terreno pela autarquia no mesmo ano em que constituiu o direito de superfície a favor da Mafratlântico, levou-nos a questionar por que razão a empresa não comprou o terreno, sendo certo que ficaria significativamente menos dispendioso, com a vantagem de ficar proprietária do mesmo e não superficiária pelo período de 20 anos.

população e território. Considerações semelhantes são aplicáveis à constituição de um designado “direito de superfície”.

As alegações aqui transcritas, de forma sucinta, não alteram a análise efectuada, antes corroboram a conclusão de que se está perante negócios jurídicos putativos, que consubstanciam formas de recurso ao crédito por interposta pessoa.

Neste pressuposto, foi violada a norma da al. a) do n.º 1 do art. 46º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redacção dada pelo art.º 76.º, da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, a norma do art. 3º do CPA (Princípio da legalidade) e a al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Tais actos, autorizados por deliberações dos membros da AMM e da CMM em funções nos exercícios de 2003 e 2004, são ilegais e susceptíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

EXPROPRIAÇÕES DAS PARCELAS DE TERRENO DESTINADAS À CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA

Em 29.12.2004, a MAFRATLÂNTICO transferiu para o Município de Mafra € 1.250.000 para pagamento das expropriações de terrenos para construção da auto-estrada Ericeira/Malveira e ligação à A8.⁵³

Por despachos do Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas e Comunicações, de 14.02.2005 e 28.07.2006, publicado no DR. II Série de 08.03.2005 e 17.08.2006, foi declarada a utilidade pública das parcelas a expropriar (Sublanço Ericeira-Mafra e Sublanço Malveira – A8), e estabelecido que “os encargos com as expropriações em causa serão suportados pela Câmara Municipal de Mafra”.

O projecto envolveu expropriações sobre 430 prédios, a área de 1.254.932 m² e previa o valor de expropriações de €12.034.294,65. A CMM, em reunião de 07.01.2005, deliberou aprovar o projecto de expropriações que havia sido objecto de aprovação pelo IEP/EP, no valor de €12.013.855,65. Posteriormente, em reunião de 15.04.2005, foi deliberado aprovar um acréscimo de €1.200.000,00, a fim de possibilitar a resolução amigável de várias situações surgidas por benfeitorias não contabilizadas.

Os autos de expropriação amigável foram outorgados perante o notário privativo da CMM, intervindo como outorgantes, para além dos particulares expropriados e da entidade expropriante IEP/EP, o Município de Mafra representado pelo Presidente da Câmara Municipal, que declarou que nos termos do protocolo celebrado com o IEP/EP, compete à CMM suportar os custos inerentes ao pagamento das

⁵³ Em 2003 foram efectuados pela CMM os primeiros pagamentos aos proprietários das parcelas de terreno necessárias para a construção das infra-estruturas rodoviárias, na sequência de contratos de compra e venda, no montante de €444.583,00.



indenizações ou compensações devidas pelas expropriações. Mais declarou, em cada um dos autos, aceitar para o IEP as expropriações em causa.

No entanto, sendo o IEP a entidade expropriante, como parece resultar claro dos autos de expropriação, uma vez que adquire a posse e todos os direitos sobre os terrenos expropriados, não está justificada a intervenção do Município nos autos de expropriação, na qualidade de outorgante, nem, tão-pouco, a declaração de assunção dos encargos com as expropriações.

Realce-se que o custo das expropriações não foi suportado a expensas do Município, mas da MAFRATLÂNTICO, mediante a transferência de verbas que totalizaram a quantia de € 17.669.840,50 contra uma mera guia de recebimento.

Os montantes transferidos tiveram por base os valores globais previstos despendido no conjunto dos processos expropriativos e não um plano previsional de pagamentos que atendesse às datas de realização das respectivas escrituras pelo Notariado Privativo do Município.

O pagamento a expropriados foi efectuado pela CMM que assim se constitui como mera depositária das importâncias, pelo que o recebimento e o pagamento relativos a expropriações não representam qualquer acréscimo ou redução patrimonial da autarquia, nem tão pouco receitas ou despesas de capital. Neste sentido, conforme resultou do exame às demonstrações financeiras, o balanço, a demonstração de resultados e os mapas de execução orçamental não espelham adequadamente a situação económica, financeira e orçamental da autarquia.

Em sede de contraditório, a “EP-Estradas de Portugal, SA” declara que “ (...) *as relações do então Instituto de Estradas de Portugal, quer com o Município de Mafra, quer com a Mafratlântico, foram sempre levadas a cabo com base nos protocolos celebrados em 12.12.2003 e 30.11.2004, e oportunamente homologados por Sua Excelência o Secretário de Estado das Obras Públicas*” e ainda que *na sequência (e termos) daqueles protocolos celebrou recentemente com o MM e com a Mafratlântico um protocolo e um acordo que já foram remetidos ao Tribunal de Contas para apreciação em sede de fiscalização prévia (Processos 2.125/09 e 2297/09)⁵⁴ e que no seu seguimento se lançará um concurso público internacional para a atribuição da denominada Subconcessão da Rota Oeste.*

Por sua vez, o actual Presidente da Câmara e os Vereadores Gil Ricardo Sardinha Rodrigues, Hélder António Guerra de Sousa Silva, Armando José de Amorim Monteiro e Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves, alegaram que relativamente à intervenção do Município nos autos de expropriação

⁵⁴ Devolvidos para melhor instrução em 08.01.2010.

“Esteve sempre em causa, afinal, a cabal execução dos protocolos celebrados, numa perspectiva de partilha de informação e de responsabilidades entre a órbita estadual e a órbita autárquica, visando a eficaz prossecução do projecto (...).”

APLICAÇÃO FINANCEIRA

Em 06.07.05, a CMM fez uma aplicação financeira, de M€ 10, no BPN⁵⁵ e beneficiou ao longo de 4 anos (2005 a 2008) dos respectivos juros, ficando a MAFRATLÂNTICO, por seu turno, onerada com o serviço da dívida decorrente de empréstimos por ela contraídos, cujos encargos, até 31.12.2006, ascenderam a cerca de M€ 1,1.

Procedeu-se ao apuramento do montante dos juros que a autarquia usufruiu ao longo daquele tempo, resultante da aplicação da diferença diária entre os valores transferidos pela MAFRATLÂNTICO e os pagamentos efectuados, pelo Município, aos expropriados dos terrenos. Tais valores resultam do cálculo com taxa de juro e períodos correspondentes aos da referida aplicação financeira, e de que se dá conta resumidamente no quadro seguinte:

Quadro 6 – Juros auferidos pelo MM na aplicação financeira dos valores recebidos da MAFRATLÂNTICO
Un.: euros

Ano	Recebimento	Pagamento	Juro Líquido	Juros Acumulados
2003	7.750.000,00	444.582,60	0,00	0,00
2004	1.250.000,00	888.947,40	0,00	0,00
2005	12.450.000,00	3.767.225,38	128.208,33	128.208,33
2006	3.969.840,50	9.595.413,93	325.083,34	453.291,67
2007	2.500.000,00	2.470.074,50	464.355,16	917.646,83
2008	0,00	1.441.909,27	602.452,76	1.520.099,59
Total	27.919.840,50	18.608.153,08	731.155,77	-

Fonte: Ordens de Pagamento, Guias de Recebimento e Mapas dos juros resultantes da aplicação financeira.

O Município de Mafra, no período de Janeiro de 2003 a Dezembro de 2008, em consequência dos adiantamentos das verbas para pagamento das expropriações, beneficiou de €731.155,77 a título de juros líquidos de imposto.

⁵⁵ No período de 09/04/08 a 07/07/08, o depósito de M€ 10 foi efectuado na instituição financeira Millenium BCP.



5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

A demonstração numérica das operações realizadas, que integram o débito e o crédito com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, referente ao exercício, de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Mafra, é a seguinte:

Quadro 7 – Demonstração numérica da conta relativa ao exercício de 2006

<i>Débito</i>	<i>Valor</i>		<i>Total</i>
	<i>Conta de documentos</i>	<i>Conta de dinheiro</i>	
	Un.: euros		
Saldo da gerência anterior	4.414,38	13.814.173,74	
Recebido na gerência:			
Receitas orçamentais		51.641.732,35	
Operações de tesouraria		1.780.331,31	67.240.651,78
<hr/>			
<i>Crédito</i>	<i>Valor</i>		<i>Total</i>
	<i>Conta de documentos</i>	<i>Conta de dinheiro</i>	
	Un.: euros		
Saído na gerência:			
Despesas orçamentais		51.740.781,53	
Operações de tesouraria		1.832.531,83	
Saldo para a gerência seguinte	4.414,38	13.662.924,04	67.240.651,78

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa

6. JUÍZO SOBRE A CONTA

Face às análises efectuadas à conta do Município de Mafra, do exercício de 2006, e apenas na exacta medida das mesmas, e considerando que:

- Foram apuradas as ilegalidades e irregularidades descritas no presente Relatório;
- O sistema de controlo interno é regular e apresenta pontos fracos que se reflectiram, directamente, nas demonstrações financeiras;
- As demonstrações financeiras não reflectem fidedignamente os valores do activo, dos fundos próprios e do passivo, sobrevalorizados em € 33.238.489,81, € 22.661.937,50 e € 10.576.552,31, respectivamente;

A **apreciação final respeitante à fiabilidade das demonstrações financeiras de 2006**, apresentadas pelo Município de Mafra, é **desfavorável**, no sentido que a esta expressão é atribuída, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.



7. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 2.º e do n.º 1 do art.º 10.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar, nos termos do n.º 3 do art.º 11.º do RJETC, no montante de € 8.582,00, pelo Município de Mafra, de € 4.291,00, pela PAVIMAFRA, EM e de € 4.291,00, pela MAFRATLÂNTICO, EM.



Tribunal de Contas

8. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Subsecção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78º da Lei n.º 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;
 - Ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Aos actuais Presidentes da Assembleia Municipal e Câmara Municipal de Mafra e das empresas municipais PAVIMAFRA, EM e MAFRATLÂNTICO, EM;
 - Ao Presidente do Conselho de Administração da EP - Estradas de Portugal, S.A
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Mafra, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- d) Determinar a remessa deste relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos n.º 4 do art. 29º e n.º 1 do art. 57º da referida Lei n.º 98/97;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme consta do ponto 7.

Tribunal de Contas, em 4 de Fevereiro de 2010

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

O Conselheiro Relator

(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(José Manuel Monteiro da Silva)



Tribunal de Contas

ANEXOS



Tribunal de Contas

Anexo I

Mapa das eventuais infrações financeiras

Item	Descrição dos factos	Normas violadas	Responsáveis	Apuramento de responsabilidades	
				Sancionatória	Reintegratória
4.5.2	Ultrapassagem do limite da capacidade de endividamento com empréstimos de médio/longo prazo.	N.º 1 do art. 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 e art. 24.º da Lei n.º 42/98, de 06.08.	Membros da CMM em funções no exercício de 2006. (Cfr. Anexo II).	Art. 65.º, n.º 1, al. f) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	
4.6.1.	Adjudicação de empreitadas à PAVIMAFRA sem consulta ao mercado e sem submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.	Als. a), b) e c) do n.º 2 do art. 48.º do DL n.º 59/99, de 02/03; Al. b) do n.º 1 do art. art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26.08; Al. d) do ponto 2.3.4.2. do POICAL.	Membros da CMIM em funções nos exercícios de 2003 a 2006. (Cfr. Anexo II). Pagamentos: Presidente da Câmara	Art. 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	
4.6.1.	Fornecimento de bens, prestação de serviços e arrendamento de imóvel à PAVIMAFRA	Art.s 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do CPA.	Membros da CMIM em funções nos exercícios de 2001 a 2006. (Cfr. Anexo II).	Art. 65.º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	

Item	Descrição dos factos	Normas violadas	Responsáveis	Apuramento de responsabilidades	
				Sancionatória	Reintegratória
4.6.2.	Celebração de negócio jurídico (<i>cedência de uma via municipal</i>) entre o MM e a MAFRATLÂNTICO, cuja substancialidade se reconduz à figura do recurso ao crédito.	Art. 3º do CPA (princípio da legalidade); Art. 46º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26.08; Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	Membros da AM ¹⁾ e da CMM (Cfr. Anexo II) em funções nos exercícios de 2003 e 2004.	Art. 65º, n.º 1, als. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.	
4.6.2.	Celebração de negócio jurídico (<i>constituição de direito de superfície</i>) entre o MM e a MAFRATLÂNTICO, cuja substancialidade se reconduz à figura do recurso ao crédito.	Art. 3º do CPA (princípio da legalidade); Art. 46º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26.08; Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	Membros da AM ²⁾ e da CMM (Cfr. Anexo II) em funções nos exercícios de 2003 e 2004.	Art. 65º, n.º 1, als. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.	

1) - AM aprovou por unanimidade.

2) - AM aprovou por maioria dos votos.



Anexo II

Relação dos responsáveis da CMM

Titulares	Cargos	Período de responsabilidade
José Maria Ministro dos Santos	Presidente	01-01-2001 a 31-12-2006
Gil Ricardo Sardinha Rodrigues	Vice-Presidente	01-01-2001 a 31-12-2006
Joaquim Filipe Abreu dos Santos	Vereador	01-01-2001 a 27-10-2005
Luís Manuel Rodrigues Realista dos Santos	Vereador	01-01-2001 a 27-10-2005
Eurico Manuel da Cruz Esteves	Vereador	01-01-2001 a 03-01-2002
Augusto Manuel Gomes	Vereador	01-01-2001 a 27-10-2005
Manuel Maria Pimenta	Vereador	01-01-2001 a 03-01-2002
Aníbal Rodrigues da Silva	Vereador	01-01-2002 a 27-10-2005
Ana Maria Filipe Faria Azeiteiro de Carvalho	Vereador	03-01-2002 a 27-10-2005
Hélder António Guerra de Sousa Silva	Vereador	28-10-2005 a 31-12-2006
Armando José de Amorim Monteiro	Vereador	28-10-2005 a 31-12-2006
Maria de Jesus Coelho Alves Ramos Esteves	Vereador	28-10-2005 a 31-12-2006
José Eduardo Antunes Romano Pires	Vereador	28-10-2005 a 31-12-2006
António Manuel Gomes Garcia Branco	Vereador	28-10-2005 a 31-12-2006

Anexo III

Balanços do Município de Mafra em 31.12.2005 e 31.12.2006

Descrição	31/12/2005		31/12/2006		Variação 2006/05	
	Valor (€)	%	Valor (€)	%	Valor (€)	(%)
ACTIVO						
Activo Fixo						
Bens de domínio público	119.660.368,82	46,85	149.268.828,42	51,94	29.608.459,60	24,74
Imobilizado Incorpóreo	78,75	0,00	65,62	0,00	(13,13)	-16,67
Imobilizado Corpóreo	116.993.785,68	45,80	119.496.233,09	41,58	2.502.447,41	2,14
Investimentos Financeiros	3.313.291,90	1,30	3.277.423,80	1,14	(35.868,10)	-1,08
Total do Activo Fixo	239.967.525,15	93,95	272.042.550,93	94,65	32.075.025,78	13,37
Activo Circulante						
Existências	48.333,87	0,02	52.939,01	0,02	4.605,14	9,53
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	302.561,26	0,12	421.428,09	0,15	118.866,83	39,29
Disponibilidades	13.818.588,12	5,41	13.667.338,42	4,76	(151.249,70)	-1,09
Total do Activo Circulante	14.169.483,25	5,55	14.141.705,52	4,92	(27.777,73)	-0,20
Acréscimos e Diferimentos:						
Acréscimos de Proveitos	134.062,69	0,07	186.748,90	0,06	52.686,21	39,30
Custos Diferidos	1.150.027,05	0,45	1.040.007,13	0,36	(110.019,92)	-9,57
TOTAL DO ACTIVO	255.421.098,14	100,00	287.411.012,48	100,00	31.989.914,34	12,52
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO						
Fundos Próprios, Reservas E Resultados						
Património	177.265.105,94	69,40	177.264.090,49	61,68	(1.015,45)	0,00
Reservas de Reavaliação						
Reservas:						
Legais	453.380,17	0,18	787.489,99	0,27	334.109,82	73,69
Doações	1.358.496,87	0,53	21.669.565,55	7,54	20.311.068,68	1.495,11
Resultados Transitados	7.981.432,68	3,12	14.017.869,43	4,88	6.036.436,75	75,63
Resultado Líquido do Exercício	6.682.196,36	2,62	6.297.334,60	2,19	(384.861,76)	-5,76
Total dos Fundos Próprios	193.740.612,02	75,85	220.036.350,06	76,56	26.295.738,04	13,57
Passivo		0,00		0,00		
Dívidas a Terceiros-Médio e Longo Prazo	12.617.599,46	4,94	11.684.588,87	4,07	(933.010,59)	-7,39
Dívidas a Terceiros-Curto Prazo	1.583.485,06	0,62	1.392.048,23	0,48	(191.436,83)	-12,09
Acréscimos e Diferimentos:		0,00		0,00	0,00	
Acréscimos de Custos	1.253.491,60	0,49	1.282.048,19	0,45	28.556,59	2,28
Proveitos Diferidos	46.225.910,00	18,10	53.015.977,13	18,45	6.790.067,13	14,69
Total do Passivo	61.680.486,12	24,15	67.374.662,42	23,44	5.694.176,30	9,23
TOTAL DOS FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	255.421.098,14	100,00	287.411.012,48	100,00	31.989.914,34	12,52

Fonte: Balanços de 2005 e 2006 CMM



Anexo IV

Demonstração de Resultados de 2005 e 2006

CUSTOS E PERDAS	2005			2006			Variação 2006/05	
	Valor €	% Total	% Op.	Valor €	% Total	% Op.	Valor €	%
Custos das mercadorias vendidas e matérias consumidas.	756.847,06	2,08	2,18	712.932,97	1,88	1,99	(43.914,09)	-5,80
Fornecimentos e serviços externos	9.920.635,27	27,29	28,55	12.020.702,43	31,71	33,58	2.100.067,16	21,17
Remunerações	9.259.391,93	25,47	26,65	8.166.681,25	21,55	22,81	(1.092.710,68)	-11,80
Encargos sociais	1.593.697,40	4,38	4,59	1.449.612,69	3,82	4,05	(144.084,71)	-9,04
Transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais	2.278.129,66	6,27	6,56	2.124.007,39	5,60	5,93	(154.122,27)	-6,77
Amortizações do exercício	10.839.897,19	29,82	31,20	11.099.262,29	29,28	31,01	259.365,10	2,39
Provisões do exercício	0,00	0,00	0,00	19.408,35	0,05	0,05		
Outros custos e perdas operacionais	100.105,87	0,28	0,29	203.421,20	0,54	0,57	103.315,33	103,21
A	34.748.704,38	95,58	100,00	35.796.028,57	94,44	100,00	1.047.324,19	3,01
Custos e perdas financeiros	279.463,95	0,77		379.475,00	1,00		100.011,05	35,79
C	35.028.168,33	96,35		36.175.503,57	95,44		1.147.335,24	3,28
Custos e perdas extraordinários	1.328.714,54	3,65		1.729.269,50	4,56		400.554,96	30,15
E	36.356.882,87	100,00		37.904.773,07	100,00		1.547.890,20	4,26
Resultado líquido do exercício	6.682.196,36			6.297.334,60			(384.861,76)	-5,76
TOTAL	43.039.079,23			44.202.107,67			1.163.028,44	2,70
PROVEITOS E GANHOS								
Venda de mercadorias	9.820,53	0,02	0,03	7.140,41	0,02	0,02	(2.680,12)	-27,29
Venda de produtos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
Prestações de serviços	4.466.794,89	10,38	11,88	4.391.170,87	9,93	11,23	(75.624,02)	-1,69
Impostos e taxas	22.493.115,66	52,26	59,82	25.717.931,96	58,18	65,76	3.224.816,30	14,34
Trabalhos para a própria entidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
Proveitos suplementares	189.255,92	0,44	0,50	170.928,65	0,39	0,44	(18.327,27)	-9,68
Transferências e subsídios obtidos	10.441.893,87	24,26	27,77	8.820.001,12	19,95	22,55	(1.621.892,75)	-15,53
Outros proveitos e ganhos operacionais	464,53	0,00	0,00	68,80	0,00	0,00	(395,73)	-85,19
B	37.601.345,40	87,37	100,00	39.107.241,81	88,47	100,00	1.505.896,41	4,00
Proveitos e ganhos financeiros	397.467,16	0,92		903.276,84	2,04		505.809,68	127,26
D	37.998.812,56	88,29		40.010.518,65	90,52		2.011.706,09	5,29
Proveitos e ganhos extraordinários	5.040.266,67	11,71		4.191.589,02	9,48		(848.677,65)	-16,84
F	43.039.079,23	100,00		44.202.107,67	100,00		1.163.028,44	2,70
Resultados Operacionais: (B)-(A)	2.852.641,02			3.311.213,24			458.572,22	16,08
Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	118.003,21			523.801,84			405.798,63	343,89
Resultados Correntes: (D)-(C)	2.970.644,23			3.835.015,08			864.370,85	29,10
Resultados Extraordinários	3.711.552,13			2.462.319,52			(1.249.232,61)	-33,66
Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	6.682.196,36			6.297.334,60			(384.861,76)	-5,76

Fonte: Demonstração de Resultados de 2005 e 2006 da CMM

Anexo V

Cálculo do endividamento líquido – Anos de 2005 e 2006

Un.: euros

Contas	2005		2006	
	Activos	Passivos	Activos	Passivos
1 DISPONIBILIDADES				
11 Caixa	63.156,66		69.235,11	
12 Depósitos em instituições financeiras	13.755.431,46		13.598.103,31	
15 Títulos negociáveis				
18 Outras aplicações de tesouraria				
2 TERCEIROS				
21 Clientes, contribuintes e utentes				
211 Clientes, c/c				
212 Contribuintes, c/c	29,88		560,7	
213 Utentes, c/c	198.782,92		378.061,79	
218 Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	4.414,38		4.414,38	
22 Fornecedores				
221 Fornecedores, c/c		83.913,46		124.939,38
228 Fornecedores - Facturas em recepção e conferência		159.088,30		29.636,96
23 Empréstimos obtidos				
2311 De curto prazo				
23111 Empréstimos bancários				
2312 De médio e longo prazo				
23121 Empréstimos bancários		12.617.599,46		11.684.588,87
23123 Outros empréstimos obtidos				
24 Estado e outros entes públicos	92.401,17	146.239,88	7.919,95	121.604,08
25 Devedores e credores pela execução do orçamento				
26 Outros devedores e credores				
261 Fornecedores de imobilizado				
2611 Fornecedores de imobilizado, c/c		421.064,56		370.248,10
2619 Adiantamentos a fornecedores de imobilizado				
262+263+267+268	6.932,91	16.201.368,23	30.471,27	10.574.850,19
217 + 2613 Credores de operações não orçamentais		720.672,25		694.057,71
27 Acréscimos e diferimentos				
271 Acréscimos de proveitos	134.062,69		186.748,90	
272 Custos diferidos	1.150.027,05		1.040.007,13	
273 Acréscimos de custos		1.253.491,60		1.282.048,19
274 Proveitos diferidos		15.464.965,50		14.316.658,47
4 IMOBILIZAÇÕES				
41 Investimentos financeiros				
411 Partes de capital	3.313.291,90		3.277.423,80	
TOTAL	18.718.531,02	47.068.403,24	18.592.946,34	39.198.631,95
Passivo - Activo	28.349.872,22		20.605.685,61	
Empréstimos excepcionados	4.458.673,23		3.737.265,13	
Endividamento Líquido	23.891.198,99		16.868.420,48	

Fonte: Balanços de 31/12/05 e 31/12/06, com os ajustamentos às contas "268 - Devedores e credores diversos" e "274 - Proveitos diferidos", referidos no ponto 3.3 - Análise das demonstrações financeiras.