



Tribunal de Contas

AUDITORIA



**Endividamento e relações financeiras com o
sector empresarial do Município de Lisboa**

RELATÓRIO

N.º 8/2010 – 2.ª Secção

[Processo 30/08 – AUDIT]



ÍNDICE DO RELATÓRIO

	Pág.
ÍNDICE DE QUADROS.....	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	2
GLOSSÁRIO.....	3
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	4
FICHA TÉCNICA.....	5
1. CONCLUSÕES.....	7
2. RECOMENDAÇÕES.....	9
3. INTRODUÇÃO.....	11
3.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria.....	11
3.2. Metodologia.....	11
3.3. Condicionantes e limitações.....	12
3.4. Contraditório.....	12
4. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	13
5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	17
6. EVOLUÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA NO TRIÉNIO.....	18
7. ANÁLISE ORÇAMENTAL.....	19
8. ENDIVIDAMENTO.....	26
8.1. Dívida Global.....	26
8.1.1. Empréstimos.....	27
8.1.2. Outras Dívidas a Terceiros.....	29
8.1.3. Planos de regularização de dívidas.....	31
8.2. Limites de Endividamento.....	38
8.2.1. Endividamento de curto prazo.....	39
8.2.2. Endividamento de médio e longo prazo.....	40
8.2.3. Endividamento líquido.....	42
9. RELAÇÕES FINANCEIRAS COM O SEL.....	45
9.1. Breve enquadramento.....	45
9.2. Sector Empresarial do Município de Lisboa.....	45
9.3. Sistema de controlo interno.....	47
9.4. Transferências para o SEL.....	47
10. EMOLUMENTOS.....	56
DECISÃO.....	57
ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

	Pág.	
Quadro 1	Avaliação do SCI.....	17
Quadro 2	Rácios relativos a 2005 – 2007	18
Quadro 3	Comparação entre o orçamento inicial e corrigido [2005 - 2007].....	20
Quadro 4	Taxas de execução orçamental [2005 - 2007]	21
Quadro 5	Execução orçamental da Receita/Execução da “Venda de Bens de Investimento”	22
Quadro 6	Execução de projectos com contrapartida directa - permutas.....	22
Quadro 7	Equilíbrio substancial – Valores de referência.....	23
Quadro 8	Compromissos assumidos e não pagos.....	24
Quadro 9	Impacto dos compromissos a transitar no orçamento.....	25
Quadro 10	Impacto dos compromissos a transitar na receita.....	25
Quadro 11	Dívida global do ML.....	26
Quadro 12	Peso da dívida global na receita.....	27
Quadro 13	Antiguidade dos empréstimos.....	27
Quadro 14	Empréstimos – Utilização/Amortização	28
Quadro 15	Outras dívidas a terceiros.....	29
Quadro 16	Dependência de fornecedores.....	30
Quadro 17	Prazo médio de pagamentos.....	31
Quadro 18	Encargos com acordos de pagamento suportados pelo ML.....	32
Quadro 19	Endividamento de 2005-2006 – valores de referência	39
Quadro 20	Endividamento de 2007 – Valores de referência.....	39
Quadro 21	Endividamento de empréstimos de médio e longo prazo [2005 – 2006]	40
Quadro 22	Endividamento de empréstimos de médio e longo prazo [2007]	41
Quadro 23	Endividamento líquido do ML [2005 - 2006]	42
Quadro 24	Endividamento líquido do ML [2007]	43
Quadro 25	Execução de contratos-programa	48
Quadro 26	Aumentos de capital, suprimentos e cobertura de prejuízos.....	49
Quadro 27	Outros pagamentos.....	50
Quadro 28	Contratos de prestação de serviços – ajuste directo	51
Quadro 29	Transferências sem contrato-programa.....	53

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução da receita de capital.....	21
Gráfico 2	Evolução da dívida global, despesas correntes e de capital	27
Gráfico 3	Evolução do stock da dívida	28
Gráfico 4	Evolução do serviço da dívida.....	29
Gráfico 5	Transferências financeiras do ML para as empresas.....	47



GLOSSÁRIO

-
- **Contrato de Factoring** - contrato que consiste na transferência dos créditos a curto prazo do seu titular (cedente) para um factor (cessionário), derivados da venda de produtos ou prestação de serviços a terceiros (devedores cedidos)¹. No *factoring* sem recurso, também denominado *pro soluto*, a sociedade de *factoring* (factor) assume a totalidade do risco de incobrabilidade do mesmo.
-
- **Dívida de Curto Prazo** – dívida exigível num prazo inferior a um ano².
-
- **Dívida de Médio e Longo Prazo** – dívida exigível num prazo superior a um ano, sendo a dívida de médio prazo exigível entre 1 e 10 anos, e a de longo prazo, exigível num prazo superior a 10 anos².
-
- **Endividamento Líquido** – diferença entre a soma dos passivos, 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, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria³.
-
- **Euribor** – acrónimo para Euro Interbank Offered Rate. É a taxa baseada na média das taxas de juro que o painel de 50 bancos europeus empresta dinheiro entre si. Existem diferentes prazos sendo os mais recorrentes os de 1, 3, 6 e 12 meses⁴.
-
- **Serviço da Dívida** – encargos com amortizações e juros dos empréstimos contraídos⁵.
-
- **Spread** - ou margem, representa a diferença ou diferencial entre os preços de oferta de compra e de venda de um determinado activo ou derivado⁶.
-

¹ In António Menezes Cordeiro, «Manual de Direito Bancário», Almedina, 2001.

² Cfr. LFL, art. 38º, n.º 2.

³ Cfr. LFL, art. 36º, n.º 1.

⁴ In www.euribor.org

⁵ In Alain Beitone, Christine Dollo, Jean-Pierre Guidoni, Alain Legardez, "Dicionário de Ciências económicas", Edições Asa, 1997.

⁶ In <http://cliente.bancario.bportugal.pt>

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AML	Assembleia Municipal de Lisboa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CP	Curto Prazo
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DC	Departamento de Contabilidade
DEPF	Departamento de Estudos e Planeamento Financeiro
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
EM	Empresa Municipal
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FGM	Fundo Geral Municipal
IC	Instituições de Crédito
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
ML	Município de Lisboa
MLP	Médio e Longo Prazos
OE	Orçamento de Estado
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
RJSEE	Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEC95	Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais
SEL	Sector Empresarial Local
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana
TC	Tribunal de Contas
UC	Unidades de Conta



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Ana Maria de Sousa Bento (Auditora – Coordenadora)

Coordenação da Equipa

Maria José Sobral Sousa (Auditora – Chefe)

Equipa de Auditoria

Georgina Silva ⁽¹⁾ (Técnico Verificador Superior)

Lúisa Almeida (Técnico Verificador)

Hélder Rodrigo Santos (Técnico Superior)

Susana Porém Vieira ⁽²⁾ (Técnico Superior)

Vera Figueiredo ⁽³⁾ (Técnico Superior)

⁽¹⁾ Participou nos trabalhos até 31.12.2008

⁽²⁾ Participou nos trabalhos até 16.05.2009

⁽³⁾ Participou nos trabalhos desde 15.06.2009



1. CONCLUSÕES

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

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

- 1) A CML não dispõe de norma de controlo interno, contrariando o disposto no ponto 2.9.1 do POCAL (Ponto 5);
- 2) A aplicação informática utilizada pela contabilidade apresenta as seguintes fragilidades de controlo:
 - a) Permite desactivar a funcionalidade automática de transição dos compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores (Ponto 5);
 - b) Não identifica os montantes das cessões de créditos (Ponto 5).

ORÇAMENTO

- 3) No triénio em análise, 2005/2007, foram sistematicamente aprovados orçamentos sobreavaliados através da previsão da venda de bens de investimento para a qual não foram evidenciadas diligências tendentes à sua efectivação, salientando-se ainda a inclusão, naquela rubrica, da permuta de imóveis que, pelo facto de não constituir receita (fluxo financeiro), serve apenas para empolar o orçamento e, por consequência, admitir a cabimentação de despesa sem a correspondente e efectiva disponibilidade de fundos financeiros (Ponto 7);
- 4) No mesmo período verificou-se uma prática reiterada de não transição da totalidade dos compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores, verificando-se que o mapa do controlo orçamental da despesa não apresenta o valor global das obrigações assumidas, permitindo mais uma vez a cabimentação de despesa sem a correspondente e efectiva disponibilidade de fundos financeiros e contribuindo para o incremento da dívida a fornecedores e o consequente desequilíbrio financeiro da autarquia;

A não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (Ponto 7).

DÍVIDA GLOBAL

- 5) O aumento da dívida global do ML, no triénio, resultou do aumento de 20% das dívidas a fornecedores (Ponto 8.1);
- 6) Não foi respeitado o critério da antiguidade dos saldos para o pagamento das dívidas, pelo que o prazo médio de pagamentos, em 2007, ascendeu a 319 dias (Ponto 8.1.2);
- 7) O nível elevado da dívida a fornecedores e o prazo médio de pagamentos levam a concluir que a actividade autárquica está a ser parcialmente financiada pelos seus fornecedores (8.1.2);
- 8) Os planos de regularização de dívida a fornecedores e subsequentes contratos de *factoring* entre fornecedores e instituições financeiras consubstanciam um mecanismo que visa proceder ao saneamento financeiro do Município de Lisboa, finalidade para a qual a lei impõe solução diferente (cfr. art. 40.º da LFL), o que indicia a prática de actos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da LOPTC (Ponto 8.1.3).

ENDIVIDAMENTO

- 9) Em 2005 e 2006, o ML ultrapassou em 266% e 169%, respectivamente, o limite legalmente estabelecido para os empréstimos de médio e longo prazo (Ponto 8.2.2);
- 10) Em 2007, o stock da dívida manteve-se, mas de acordo com a fórmula de cálculo introduzida pela nova LFL, os limites de recurso ao crédito de médio e longo prazo não foram ultrapassados (Ponto 8.2.2);
- 11) O ML ultrapassou os limites de endividamento líquido nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, em 39%, 4% e 42%, respectivamente. As oscilações devem-se, fundamentalmente, às alterações introduzidas na fórmula de cálculo, pela LFL e pelas LOE em vigor.

Porém, e uma vez que as autoridades competentes entenderam ter sido eliminado, em 2007, o excesso de endividamento líquido, não estão reunidos os pressupostos que justifiquem um juízo de censura aos responsáveis, o que se mostra susceptível de afastar o eventual apuramento de responsabilidades financeiras (Ponto 8.2.3).

RELAÇÕES FINANCEIRAS COM O SEL

- 12) A análise das relações financeiras estabelecidas entre o ML e as empresas por si detidas evidenciou a ausência de orientações do município destinadas a alinhar a gestão das empresas com os objectivos do município e, ainda, a inexistência de procedimentos de controlo e de acompanhamento das actividades desenvolvidas pelas empresas (Ponto 9.3);
- 13) Entre 01.01.2005 e 30.06.2008, o ML transferiu para as empresas do SEL verbas que ascenderam ao montante global de 57M€, sendo a maior parte ao abrigo de contratos-programa. Em 30.06.2008 o ML retinha em dívida 6,3M€ referentes a contratos-programa celebrados entre 2004 e 2006 (Ponto 9.4);
- 14) Foram ainda efectuadas transferências para as empresas do SEL, no valor de 2,5M€, para a aquisição de serviços em que foram preteridos os procedimentos de consulta ao mercado, e no valor de 2M€ por contrapartida da realização de acções municipais que não foram suportadas em contrato-programa;

A adjudicação de contratos de prestação de serviços com preterição dos procedimentos de consulta ao mercado e a transferência para as empresas municipais sem suporte em contratos-programa são passíveis de eventual responsabilidade financeira, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08 (Ponto 9.4).



2. RECOMENDAÇÕES

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

- a) Elaboração e aprovação de norma de controlo interno, em cumprimento do disposto no ponto 2.9 do POCAL;
- b) Observância dos princípios orçamentais de equilíbrio, estabilidade orçamental, solidariedade recíproca e equidade intergeracional na elaboração e execução dos instrumentos previsionais de gestão;
- c) Registo integral dos compromissos transitados de anos anteriores, em observância do disposto nos pontos 2.3.4.2 e 2.6 do POCAL;
- d) Controlo rigoroso das despesas assumidas no orçamento municipal, de forma a garantir, a todo o tempo, a suficiência de recursos financeiros para o seu cumprimento;
- e) Cumprimento dos prazos contratuais de pagamento a fornecedores;
- f) Elaboração periódica de reconciliações entre os extractos de contas de devedores e de credores, clientes e fornecedores com as respectivas contas da autarquia, bem como as relativas às contas Estado e outros entes públicos e empréstimos bancários, em cumprimento do disposto nos pontos 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL;
- g) Respeito pelos princípios de rigor e eficiência orientadores do endividamento autárquico e, bem assim, pelo limite de endividamento líquido, consagrados nos artigos 35º e 37º da Lei das Finanças Locais, conjugados com as Leis do Orçamento de Estado em vigor;
- h) Rigoroso cumprimento do regime de endividamento previsto na Lei das Finanças Locais e demais legislação complementar;
- i) Acompanhamento e controlo das actividades desenvolvidas pelas empresas municipais, tendo em vista assegurar a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro das mesmas;
- j) Celebração de contratos-programa e de gestão com as empresas municipais sempre que se verifique a atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes da autarquia, em cumprimento do disposto nos artigos 9º e 13º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
- l) Sujeição às regras da contratação pública no âmbito das relações entre o Município e as empresas participadas, em cumprimento do disposto no artigo 10º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.





3. INTRODUÇÃO

A auditoria ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML) foi desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

3.1. Natureza, âmbito e objectivos da auditoria

O âmbito temporal da presente auditoria orientada respeitou ao triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, foi alargado até 30.06.2008, tendo visado os seguintes objectivos:

- Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) na área do endividamento;
- Apuramento do montante da dívida do ML (dívida financeira e outras dívidas a terceiros);
- Análise da evolução do endividamento municipal;
- Verificação do cumprimento dos limites legais de endividamento;
- Análise de outras formas de endividamento, quer directo quer indirecto, designadamente através do sector empresarial local (SEL);
- Análise das transferências financeiras para o SEL.

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.

Iniciou-se com a fase de planeamento, que teve por base a elaboração de questionários e mapas informativos e ainda a recolha e tratamento de informação disponível na DGTC, designadamente nos documentos de prestação de contas e dossiê permanente.

Na fase de trabalho de campo foram realizados testes de procedimento e de conformidade e feita a circularização de fornecedores e de empresas participadas pelo município. Posteriormente, com recurso a métodos e critérios de selecção, dimensão e identificação das respectivas amostras, constantes do Programa de Auditoria, realizaram-se testes substantivos.

Estes testes foram realizados sobre o serviço da dívida da autarquia, procedendo-se à selecção de uma amostra aleatória simples (garantido um nível de confiança de 95% e uma taxa de erro esperada de +/- 2%), bem como

sobre os acordos de pagamento, contratos de *factoring* e contratos-programa e de gestão celebrados pela autarquia, seleccionados através de amostragem sistemática por intervalos.

Foram, ainda, realizados testes substantivos sobre a totalidade dos activos financeiros, dos subsídios e transferências de capital do município para o SEL e sobre os contratos de *leasing* e *confirming* em vigor no período em análise.

3.3. Condicionantes e limitações

Regista-se a receptividade e colaboração prestada em geral pelos dirigentes e funcionários, ressalvando-se, todavia, alguma morosidade nas respostas dadas aos pedidos de elementos e de esclarecimentos formulados.

As sucessivas alterações legislativas ocorridas no triénio em análise, que alteraram as fórmulas de cálculo do endividamento, condicionaram uma análise evolutiva do mesmo.

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 2005 a 2007, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Dos 55 responsáveis citados, responderam 29 (53%), tendo o Presidente do actual executivo e demais subscritores – António Luís Santos Costa, Maria Helena Rego Costa Salema Roseta, Maria Rosália Vargas E. L. da Mota, Marcos da C. L. Perestrello Vasconcelos, Manuel Sande e Castro Salgado, José Paixão Sá Fernandes, José Vitorino Sousa Cardoso da Silva, Maria Cristina Gomes S. C. Albuquerque, Margarida Maria de Moura A. S. de Almeida Saavedra e Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito, apresentado alegações conjuntas;

Os Vereadores Manuel Baptista Figueiredo, Rita da Conceição C. Magrinho e Ruben Luís Carvalho e Silva, apresentaram, também, alegações conjuntas, referindo, em síntese, não ter quaisquer responsabilidades nos factos relatados, quer por não possuírem pelouros à data dos factos, quer por desconhecerem a situação de ultrapassagem dos limites de endividamento líquido do Município e por terem votado contra as deliberações que aprovaram os planos de regularização de dívidas e as transferências para as empresas municipais sem suporte em contrato-programa;

Os demais responsáveis da autarquia apresentaram alegações individualmente.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, consoante 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 11, 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. ENQUADRAMENTO LEGAL

Nos termos do art. 23º da Lei n.º 42/98, de 6.08, 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.

Já no domínio desta lei, o legislador impôs, no seu art. 24º, limites à contracção de empréstimos pelos municípios, que apenas os poderiam contrair desde que detivessem capacidade de endividamento, apurada em função dos encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos de médio e longo prazo que não poderiam exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Base Municipal (FBM), 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.

Com vista à realização 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 proibir as autarquias de contraírem novos empréstimos, dos quais resultasse um aumento do seu endividamento líquido no decurso do ano orçamental⁷. Foi, assim, introduzido pela primeira vez, o conceito de endividamento líquido.

Ainda em 2002, foi publicada a Lei de Estabilidade Orçamental, aprovada pela Lei Orgânica 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.

Logo no OE para 2003⁸, o legislador veio estabelecer limites mais apertados que os estatuídos na LFL. Assim, os encargos anuais dos municípios com amortizações e juros de empréstimos de 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

⁷ Para efeitos de 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.ºS/SS, n.º 68/02, de 1.08, 1.ºS/SS, 97/02, de 26.11, de 1.º S/SS e n.º 82/02, de 15.10, 1.ºS/SS.

⁸ Aprovado pela Lei n.º 32-B/2002, de 30.12.

Municipal (FGM), de Coesão Municipal (FCM) e de Base Municipal (FBM), corrigido até 30 de Junho pelos valores das amortizações efectuadas em 2002⁹.

Este regime manteve-se praticamente inalterado nos anos subsequentes. Os OE para 2004, 2005 e 2006¹⁰, limitaram-se a clarificar conceitos¹¹ 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 pelas Leis do Orçamento de 2003 e nos anos 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) 1/8 dos Fundos de Base Municipal (FBM), Geral Municipal (FGM) e de Coesão Municipal que cabe a cada município;
 - b) 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior;
- Sujeição a rateio

Com a entrada em vigor da nova Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15.01, operou-se uma mudança significativa na disciplina financeira autárquica, concretamente no regime de financiamento dos municípios e das freguesias, no modelo de participação nos impostos do Estado, no reforço dos poderes tributários dos municípios e no reforço da consolidação das finanças públicas, com especial incidência no regime de endividamento municipal.

Assim, nos termos do art. 36º da Lei n.º 2/2007¹², foi introduzido um novo conceito de endividamento líquido total de cada um dos municípios, compatível com o conceito de necessidades de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), que passou a incluir também o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios proporcional à participação do município no seu capital social, bem

⁹ Art. 19º, n.º 3 e 7, do OE 2003.

¹⁰ Aprovados pelas Leis n.º 107-B/2003, de 31.12, n.º 55-B/2004, de 30.12 e 50-A/2005, de 31.12, respectivamente.

¹¹ Quanto a esta matéria, o OE de 2005, veio esclarecer expressamente que o conceito de "endividamento líquido" para efeitos de interpretação dos limites ao endividamento municipal seria o constante no "Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95)", tendo, posteriormente, o OE para 2006, nos termos do n.º 5 do seu artigo 33º definido que (...) *o montante do endividamento líquido, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 95), 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.*

¹² Cfr. o artigo 36º da nova Lei das Finanças Locais, sob a epígrafe conceito de endividamento líquido municipal, que dispõe: n.º 1: O montante de endividamento líquido municipal, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), é equivalente à diferença entre a soma dos passivos, 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, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros; n.º 2: Para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, o conceito de endividamento líquido total de cada município inclui: a) O endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social; b) O endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local; n.º 3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, não são considerados créditos sobre terceiros os créditos que não sejam reconhecidos por ambas as partes e os créditos sobre serviços municipalizados e entidades que integrem o sector empresarial local; n.º 4 - O montante de empréstimos das associações de freguesias releva igualmente para os limites estabelecidos na presente lei para os empréstimos das respectivas freguesias.



como, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas, previstas no art. 31º do regime jurídico do sector empresarial local.¹³

No que respeita aos contratos de empréstimo, a actual lei veio, igualmente, estabelecer limites à capacidade de endividamento dos municípios, introduzindo uma nova fórmula de cálculo do respectivo limite, o qual passou a ter como referência o montante do capital em dívida referente aos empréstimos contraídos (*stock* da dívida), divergindo da anterior fórmula que tinha como referência o montante das amortizações e juros suportados anualmente com os respectivos empréstimos (serviço da dívida)¹⁴.

Igualmente relevante, foi a alteração relativa aos critérios de fixação dos limites de endividamento (líquido e de empréstimos). De acordo com os arts. 37º e 39º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2007, os limites passaram a ser calculados com base nas receitas do município provenientes dos impostos municipais, das participações no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

Em síntese, os limites de endividamento municipal fixados para o ano de 2007, foram os seguintes:

■ Limite do endividamento líquido municipal:

O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro, não pode exceder 125% do montante das receitas do município do ano anterior, elencadas no art. 37º, n.º 1, da LFL.

■ Limite geral dos empréstimos dos municípios:

a) O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das receitas do município do ano anterior, elencadas no art. 39º, n.º 1, da LFL.

b) O montante dos contratos de empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma (100%) das receitas do município do ano anterior, elencadas no art. 39º, n.º 2, da LFL.¹⁵

Outra importante alteração introduzida pela nova LFL, respeita às consequências resultantes do incumprimento dos limites de endividamento líquido e dos empréstimos de médio e longo prazo, previstas nos seus arts. 5º, n.º 4 e 39º, n.º 3:

¹³ Aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29.12.

¹⁴ Note-se que, à semelhança do que se verificou no regime anterior de acesso ao crédito pelos municípios, o legislador também excepcionou alguns tipos de empréstimos do endividamento (art. 39º, n.ºs 5 a 7 da LFL)

¹⁵ "1 - A contratação pelos Municípios de empréstimos a médio e longo prazo para aplicação em investimentos pressupõe a demonstração que os mesmos têm capacidade de endividamento para o efeito, como resulta do disposto no n.º 6 do artigo 38º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de Fevereiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, e 67-A/2007, de 31 de Dezembro; 2 - A referida capacidade de endividamento é calculada com base nos critérios estabelecidos nos artigos. 36º, 37º, n.º 1, e 39º, n.º 2, da mesma lei, com referência à data da contracção dos empréstimos; 3 - A falta de demonstração dessa capacidade de endividamento constitui fundamento de recusa de visto aos contratos, nos termos da al. b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto." Vide Acórdão n.º 1/2009 - FI/25.MAI/PG, que julgou o recurso extraordinário n.º 01/2009 (processo de fiscalização prévia n.ºs 957 e 962/2008).

-
- Redução em cada ano subsequente de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite de empréstimos ou de endividamento líquido do município, até que esses limites sejam cumpridos;
 - Redução das transferências orçamentais do Estado devidas no ano subsequente, de igual montante ao valor excedido do limite de endividamento líquido que será afecto ao Fundo de Regularização Municipal, visando fazer face a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira dos municípios

Com o OE para 2008¹⁶, o cálculo do limite de endividamento líquido municipal e do limite geral de empréstimos contraídos passou também a incluir o endividamento líquido e os empréstimos de todas as sociedades comerciais nas quais os municípios detenham, directa ou indirectamente, uma participação social¹⁷.

As sucessivas alterações dos conceitos e dos critérios de apuramento dos limites legais descritos impedem que se estabeleça uma análise evolutiva do endividamento do Município de Lisboa no triénio em referência.

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31.12.

¹⁷ Vide artigos 28º e 29º do OE para 2008, que alteraram os artigos n.ºs 32º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, e 36º, n.º 2, al. b), da Lei n.º 53-F/2006.



5. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Tendo em vista avaliar o sistema de controlo interno na área do endividamento e das relações financeiras com o SEL, foram analisados os procedimentos internos instituídos, destacando-se os seguintes pontos fortes e fracos:

Quadro 1 - Avaliação do SCI

Item	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Sistema contabilístico	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração trimestral de relatórios de execução orçamental Os registos na aplicação informática SAP, no módulo relativo aos empréstimos, são efectuados com base nos documentos emitidos pelas instituições de crédito e no que concerne a amortizações e juros esta informação é cruzada com mapas elaborados pelos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> A CML não dispõe de uma norma de controlo interno, contrariando o ponto 2.9 do POCAL A aplicação informática permite desactivar a funcionalidade automática de transição dos compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores A aplicação informática SAP utilizada pela contabilidade não identifica os montantes das ccessões de crédito O sistema informático não está parametrizado para o reconhecimento de diferenças cambiais e/ou decorrentes da inflação
Empréstimos		<ul style="list-style-type: none"> Não está prevista nem é realizada a avaliação periódica das condições contratuais dos empréstimos
Dívidas a Terceiros	<ul style="list-style-type: none"> A aplicação informática disponibiliza informação sobre a antiguidade das dívidas 	<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de procedimentos de circularização de dívidas a terceiros, contrariando o exigido nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8, todos do POCAL
Relações financeiras com o SEL		<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de norma de controlo interno que discipline as relações financeiras entre o ML e o sector empresarial local do município Inexistência de procedimentos de controlo (monitorização) sobre as actividades desenvolvidas pelas empresas municipais, nomeadamente as realizadas ao abrigo de contratos-programa, contratos de gestão ou protocolo Inexistência de procedimentos de prestação regular de informação financeira das empresas à autarquia

Da análise efectuada, conclui-se que o SCI na área do endividamento é **deficiente** em virtude de os pontos fracos afectarem aspectos materialmente relevantes, não assegurando a prevenção e detecção oportuna de erros, quer pelo insuficiente controlo das dívidas a terceiros, quer pela não cabimentação dos compromissos transitados de anos anteriores, que alteram a posição financeira e a realidade patrimonial da autarquia reflectida nas demonstrações financeiras, projectando orçamentos pouco transparentes e credíveis.

Ao nível das relações financeiras com o SEL, o SCI é **deficiente**, por o mesmo não evidenciar a existência de um controlo mínimo que garanta a prevenção e detecção atempada de erros e irregularidades, nomeadamente sobre as actividades desenvolvidas pelas empresas ao abrigo de contratos-programa celebrados com o ML, ou sobre a informação de índole financeira, económica e patrimonial. Relativamente a esta vertente é urgente tomar medidas de modo a assegurar que esta seja credível, fidedigna e que reflecta a verdadeira situação das relações entre o município e o seu sector empresarial.

6. EVOLUÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA NO TRIÉNIO

Procede-se de seguida à avaliação da situação financeira e do desempenho económico do ML no triénio de 2005 a 2007, com recurso à utilização de rácios económicos e financeiros.

Quadro 2 - Rácios relativos a 2005-2007

Designação	Fórmula de Cálculo	Anos			
		2005	2006	2007	
Liquidez	Geral	Activo Circulante/Passivo Exigível Cp	0,48	0,46	0,30
	Imediata	Dep. Bancários + Caixa + Títulos negociáveis / Passivo Exigível Cp	0,18	0,13	0,13
Sustentabilidade MLP	Solvabilidade	Fundos Próprios ¹ /Passivo	0,99	1,01	0,84
	Autonomia Financeira	Fundos Próprios ¹ / Activo ¹	0,50	0,50	0,46
Endividamento	Endividamento	Passivo/Fundos Próprio ¹ e Passivo ²	0,50	0,50	0,54
	Estrutura do Endividamento	Dívidas Cp/ Passivo ²	0,32	0,33	0,39
		Dívidas a MLp / Passivo ²	0,68	0,67	0,61
	Peso de fornecedores	Fornecedores ³ / Passivo ²	0,42	0,47	0,46
	Dependência dos Empréstimos	Empréstimos/ Passivo ²	0,55	0,50	0,46
	Cobertura do Serviço da Dívida	Resultados Operacionais/Serviço da Dívida ⁴	2,09	0,68	-1,14

Fonte: Demonstrações financeiras 2005, 2006 e 2007

⁽¹⁾ Foi subtraído o valor dos bens de domínio público, por serem "insuscetíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis, inexpropriáveis e não oneráveis pelos modos de Direito privado" (Caetano, 1986, pág.891).

⁽²⁾ Não inclui provisões para riscos e encargos e acréscimos e diferimentos

⁽³⁾ Inclui as contas 22- Fornecedores; 2611 – Fornecedores Imobilizado

⁽⁴⁾ Encargos do ano "juros e amortizações" – Mapa 8.3.6.1 POCAL

A autarquia evidenciou ao longo dos três anos dificuldades de cobertura dos seus compromissos de curto prazo pelo seu activo circulante. Em 2005, o activo circulante cobria 48% do passivo exigível a curto prazo, situação que se veio a agravar nos anos posteriores, com maior incidência no ano de 2007, com uma cobertura de



apenas 30%, em virtude, essencialmente, do crescimento das dívidas a fornecedores e à Administração Autárquica.

Por outro lado, o **Fundo de Maneio** (activo circulante – passivo exigível a curto prazo) da autarquia foi sempre negativo no triénio e em 2007 atingia o valor de -264,5 milhões de euros.

Nos anos de 2005 e 2006, verifica-se que o valor do património líquido¹⁸ é praticamente idêntico ao valor do passivo. No entanto, no exercício de 2007, assistiu-se a uma degradação dos fundos próprios por força do resultado líquido negativo do exercício de €123.901.701, e ao aumento do passivo em €118.942.710, relativamente ao ano anterior. Esta situação é demonstrada pela evolução do rácio de **solvabilidade** que passa de 0,99 em 2005, para 0,84 em 2007.

O rácio de **autonomia financeira** da autarquia, que mede a capacidade de financiamento do seu activo através de fundos próprios sem ter que recorrer a capitais alheios, evidencia uma ligeira descida em 2007, face aos anos anteriores, ao passar de 50% para 46%.

Os rácios de **endividamento**, que constituem uma forma de obter indicação sobre o grau de intensidade de recurso a capitais alheios pela autarquia no financiamento da sua actividade, não apresentaram evolução significativa de 2005 para 2006, dado que o ML manteve o mesmo grau de recurso a capitais alheios. No entanto, verifica-se já a partir de 2006 um aumento das dívidas de curto prazo e concretamente da conta de fornecedores nessa estrutura de financiamento, com a consequente redução das dívidas a longo prazo e especificamente dos empréstimos.

Finalmente, os **resultados operacionais** do ML cobriram, no ano 2005, duas vezes os custos decorrentes dos empréstimos de curto, médio e longo prazo e do capital amortizado. Porém, a partir de 2006, a situação agravou-se devido à deterioração dos resultados operacionais acompanhada de um aumento do serviço da dívida.

Face às observações formuladas, conclui-se que, no triénio, se evidencia uma degradação sustentada da situação financeira da autarquia.

7. ANÁLISE ORÇAMENTAL

A elaboração e execução do orçamento, como documento previsional, está sujeita a um conjunto de regras e princípios definidos nos pontos 3.1 e 3.3 do POCAL, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 54-A/99, nos arts.4º a 11º, 17º e 84º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08 e ainda nos arts 4º, 49º e 50º da Lei nº2/2007, de 15.01.

¹⁸ Diferença entre o montante total líquido dos bens/direitos activos (excluído dos bens de domínio público) e o total das responsabilidades assumidas e não liquidadas.

Com base nestes pressupostos, procedemos à análise dos orçamentos do ML, nos anos de 2005, 2006 e 2007.

Quadro 3 – Comparação entre o orçamento inicial e corrigido [2005 - 2007]

Unid. Euros

Descrição	2005 ¹			2006			2007		
	Orçamento		Variação	Orçamento		Variação	Orçamento		Variação
	Inicial	Corrigido		Inicial	Corrigido		Inicial	Corrigido	
Receita									
Corrente	450.696.938	450.900.643	203.705	453.465.801	454.665.934	1.200.133	471.012.772	471.169.111	156.339
Capital	² 352.764.890	³ 363.733.809	10.968.919	396.966.456	⁴ 442.271.765	45.305.309	328.434.570	⁵ 360.578.401	32.143.831
Outras							50.000	0	(50.000)
Total	803.461.828	814.634.452	11.172.624	850.432.257	896.937.699	46.505.442	799.497.342	831.747.512	32.250.170
Despesa									
Corrente	437.419.929	453.897.293	16.477.364	451.226.215	482.465.662	31.239.447	470.099.085	491.004.469	20.905.384
Capital	366.041.899	360.737.159	(5.304.740)	399.206.042	414.472.037	15.265.995	329.398.257	340.743.043	11.344.786
Total	803.461.828	814.634.452	11.172.624	850.432.257	896.937.699	46.505.442	799.497.342	831.747.512	32.250.170

Fonte: Orçamentos Iniciais e Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa - 2005, 2006 e 2007

¹ O Orçamento de 2005 foi integralmente transposto do que vigorou durante o ano 2004, uma vez que a Assembleia Municipal rejeitou a proposta do orçamento para 2005.

² Prevê um saldo de gerência anterior 2004 (22.262.593)

³ Inclui o saldo da gerência de 2004 (€32.136.766)

⁴ Inclui o saldo da gerência de 2005 (€45.305.309)

⁵ Inclui o saldo da gerência de 2006 (€32.029.866)

O valor médio do orçamento corrigido do ML, no triénio, situa-se nos €847.773.221.

As modificações orçamentais contribuíram para um aumento do valor global do orçamento de €11.172.624, €46.505.442 e €32.250.170, nos anos de 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Esta variação resulta, quase na sua totalidade, da integração do saldo da gerência anterior. Numa análise comparativa dos orçamentos iniciais e corrigidos, conclui-se que as receitas correntes se mantiveram praticamente inalteradas, ao contrário das despesas correntes que registaram, invariavelmente, um aumento nas suas dotações.

Ao aumento de receitas de capital (pela integração do saldo da gerência anterior) o ML faz corresponder, ao longo do triénio, um sucessivo acréscimo às despesas correntes. Consta-se, assim, que após a referida modificação aos orçamentos, as despesas correntes são superiores às receitas correntes, o que desrespeita o princípio orçamental de equilíbrio corrente, previsto na al. e) do ponto 3.1.1 do POCAL.

A execução orçamental no triénio apresenta a seguinte evolução:



Quadro 4 – Taxas de execução orçamental [2005 - 2007]

Unid. Euros

Descrição	2005			2006			2007		
	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%	Orçamento Corrigido	Execução	%
Receita Corrente	450.900.643	480.741.046	106,62	454.665.934	441.305.957	97,06	471.169.111	520.205.627	110,4
Receita de Capital	363.733.809	¹ 190.825.837	52,46	442.271.765	² 174.444.273	39,44	360.578.401	³ 66.631.284	18,48
TOTAL	814.634.452	671.566.882	82,44	896.937.699	615.750.230	68,65	831.747.512	586.836.912	70,55
Despesa Corrente	453.897.293	404.805.852	89,18	482.465.662	392.726.766	81,40	491.004.469	416.840.546	84,90
Despesa Capital	360.737.159	221.455.722	61,39	414.472.037	190.993.598	46,08	340.743.043	130.400.832	38,27
TOTAL	814.634.452	626.261.574	76,88	896.937.699	583.720.364	65,08	831.747.512	547.241.378	65,79

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa - 2005, 2006 e 2007

¹ Inclui o saldo orçamental da gerência de 2004 (€9.874.172)

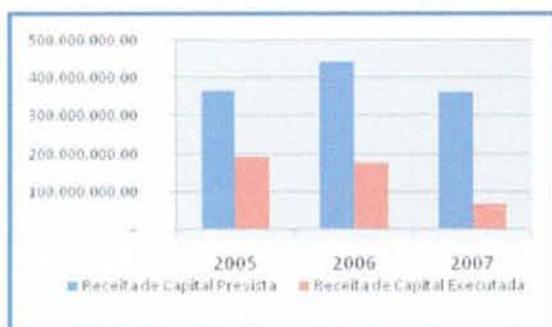
² Inclui o saldo orçamental da gerência de 2005 (€45.305.309)

³ Inclui o saldo orçamental da gerência de 2006 (€32.029.866)

As taxas de execução da receita corrente mantêm-se em média nos 105%, o que revela uma adequada previsão. Ao invés, a receita de capital apresenta taxas de execução sistematicamente reduzidas e com uma evolução decrescente ao longo do triénio: respectivamente, 52%, 39% e 18%. Na mesma lógica, a despesa corrente evidencia uma previsão igualmente adequada, com uma execução média, no triénio, de 85%, ao contrário da despesa de capital, que apresenta uma reduzida execução média de 49%.

Importa referir que a despesa corrente tem vindo, ao longo do triénio, a ganhar expressão no total da despesa paga, representando 65%, 67% e 76%, em 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Ora, sendo a despesa corrente resultante da aquisição de serviços ou bens de consumo corrente (de fácil desgaste ou consumo), aqueles que suportam o funcionamento do serviço, e sendo a despesa de capital a que normalmente enriquece o património duradouro da autarquia ou que produz rendimento e melhora o bem-estar social, podemos concluir que a estrutura de funcionamento do ML é cada vez mais dispendiosa, o que leva a uma menor disponibilidade para realizar despesa de investimento, podendo este factor ser considerado um acelerador global da despesa.

Gráfico 1 - Evolução da receita de capital



Fonte: Mapas de execução orçamental 2005, 2006 e 2007

Analisando a evolução da receita de capital ao longo do triénio, verificamos dois factos relevantes: a queda contínua e acentuada do montante arrecadado; e a sistemática e significativa disparidade entre o previsto e o executado;

A “Venda de Bens de Investimento”, que representa em média 38% do orçamento total corrigido, foi o capítulo que mais contribuiu para os desvios observados na execução do orçamento da receita, como seguidamente se apresenta:

Quadro 5 – Execução orçamental da Receita/Execução da “Venda de Bens de Investimento”

Unid. Euros

Exercícios	Receita Total				Venda bens de Investimento			
	Orçamento Corrigido	Execução	% de Execução	Desvio	Orçamento Corrigido	Execução	% de Execução	Desvio
2005	814.634.451	671.566.882	82,44	143.067.569	293.211.748	149.664.444	51,04	143.547.304
2006	896.937.699	615.750.230	68,65	281.187.469	350.515.666	95.151.934	27,15	255.363.732
2007	831.747.512	586.836.912	70,55	244.910.600	312.006.043	13.911.951	4,46	298.094.092

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa - 2005, 2006 e 2007

Com efeito, a previsão constante do capítulo “Venda de Bens de Investimento” teve, ao longo do triénio, uma fraca taxa de execução, que se agravou drasticamente em 2006 e 2007, com 27% e 4%, respectivamente.

O desvio verificado decorre dos elevados montantes que a autarquia tem previsto neste capítulo, com especial relevância para a rubrica “Operações de Permuta” (€46.669.000 em 2005, €146.470.000 em 2006 e €121.059.000 em 2007), que representa 42% do valor orçamentado em “Venda de Bens de Investimento” nos últimos dois anos, e que não são em grande parte executadas.

Quadro 6 - Execução de projectos com contrapartida directa – permutas

Exercícios	Orçamento Corrigido (€)	Execução (€)	% de Execução
2005	46.669.000	16.714.000	36
2006	146.470.000	81.570.000	56
2007	121.059.000	5.798.000	5

Fonte: Relatório de Gestão - 2005, 2006 e 2007

Sobre esta matéria, refira-se que, sendo o orçamento uma previsão de receitas e despesas, que funciona numa óptica de caixa ou fluxos financeiros e sendo a permuta um contrato inominado cujo núcleo essencial consiste na entrega de uma coisa por contrapartida de outra, que pressupõe a equivalência do valor dos bens imóveis a trocar (ainda que para acerto de diferenças de valor haja necessidade de compensação monetária), não poderá ser considerada uma receita orçamental nem uma despesa orçamental, uma vez que não há fluxos monetários. Apenas os montantes provenientes das eventuais diferenças de valor dos bens a permutar podem ser orçamentados, mas não sem antes estarem os bens a permutar identificados e avaliados com critérios adequados e acompanhados de documento que justifique essas diferenças, o que não se verificou no período em análise.

Assim sendo, não tendo resultado destas operações de permuta qualquer tipo de receita ou de despesa susceptível de inscrição orçamental, o seu registo teve como única consequência o empolamento dos respectivos orçamentos.

Quanto às restantes componentes da “Venda de Bens de Investimento”, refira-se que a previsão de 2005 foi idêntica à do orçamento de 2004, e que nos orçamentos de 2006 e 2007 os bens que o ML pretendia alienar foram em parte coincidentes, o que demonstra que a autarquia não tomou as providências necessárias para a sua venda. Tais factos, transversais ao triénio em análise, traduzem uma prática reiterada de sobreavaliação da receita de capital.



Esta situação foi, ao longo do triénio, objecto de relatórios regulares elaborados pelo Departamento de Estudos e Planeamento Financeiro (DEPF) do ML, propondo inclusive algumas medidas correctivas de curto e médio prazo, e que foram remetidos ao vereador que detinha a tutela financeira, o qual os transmitia aos restantes membros do executivo. Todavia, as medidas propostas não foram implementadas.

No período em análise, os orçamentos sobreavaliados permitiram assumir despesas sem dispor de receitas suficientes para o seu pagamento, promovendo desta forma a acumulação de dívidas para além do próprio ano económico.

Considerando o montante da receita arrecadada no ano mais o saldo orçamental da gerência anterior, constata-se, ainda assim, que o mesmo não é suficiente para cobrir a totalidade das despesas realizadas, incluindo as não pagas de curto prazo em 31.12. Observe-se para o efeito o quadro infra:

Quadro 7 – Valores de referência

Exercícios	Unid. Euros			
	Receita arrecadada e saldo orçamental da gerência anterior	Despesas pagas	Acréscimo de dívida de curto prazo no ano ¹	Dívidas de curto prazo em 31.12.
2005	671.566.882	626.261.574	57.888.541	310.953.862
2006	615.750.230	583.720.364	17.077.500	328.031.363
2007	586.836.912	547.241.378	51.415.305	379.446.667

Em 2005 e 2007, o somatório da despesa paga e da dívida de curto prazo criada no próprio ano é superior às receitas arrecadadas acrescidas do saldo orçamental da gerência anterior, em €12.583.233 e €11.819.771, respectivamente.

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa e Balanço - 2005, 2006 e 2007.

¹ Diferença entre a dívida de curto prazo em 01.01 e 31.12 do mesmo ano.

A elaboração e a execução do orçamento estão sujeitas aos princípios orçamentais de equilíbrio, da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional nos termos do art. 4º da Lei nº2/2007 e da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº 91/2001, de 20.08, com a redacção dada pela Lei nº 48/2004, e ainda o previsto na al. e) do ponto 3.1.1 do POCAL.

Os factos descritos evidenciam o desrespeito das regras da boa e rigorosa gestão financeira bem como a não observância dos princípios acima referenciados, uma vez que as receitas não foram suficientes para cobrir a totalidade de compromissos assumidos.

Compromissos não transitados

Constatou-se que nos anos de 2005 a 2007, os mapas do controlo orçamental da despesa, coluna 10 “compromissos por pagar no final do ano”, não apresentavam o valor global das obrigações assumidas. Com efeito, no período em análise (01.01.2005 a 30.06.2008), não transitaram para os orçamentos dos exercícios seguintes a totalidade dos compromissos por pagar do ano anterior, os quais apresentam uma trajectória crescente, como seguidamente se apresenta:

Quadro 8 – Compromissos assumidos e não pagos

(mil. Euros)

Exercícios	Compromissos assumidos e não pagos				
	Em 31.12. ¹ de n. (1)	%	Não transitados de n. ¹ (2)	%	Total em 31.12 (3)=(1)+(2)
2005	145.716.225	87,24	21.306.776	12,76	167.023.001
2006	199.665.496	77,53	57.875.745	22,47	257.541.241
2007	69.098.231	30,62	156.599.390	69,38	225.697.621
Até 30.06.2008	(a)		225.697.621		(a)

Fonte: Mapa do controlo orçamental da despesa e informação prestada pelo Departamento de Contabilidade (vol. XIV, separador 1).

⁽¹⁾ Correspondente à coluna 10 do mapa do controlo orçamental da despesa.

⁽²⁾ Nos exercícios de 2006 e 2007 foram incluídos compromissos para anos futuros, no montante de €43.762.598 e €35.944.475, respectivamente.

(a) Não se apresentam dados por não estarem disponíveis.

Em 31.12.2007 os compromissos assumidos e não pagos ascenderiam a €225.697.621, dos quais, €156.599.390 respeitavam a compromissos de 2006 que não foram cabimentados nem comprometidos em 2007. No exercício de 2008, na abertura do orçamento, o ML não transitou nenhum dos encargos assumidos e não pagos até 31.12.2007.

Saliente-se que a aplicação informática de suporte à contabilidade da autarquia dispõe de uma tabela de fecho/abertura, que automatiza o processo de abertura dos orçamentos. Esta aplicação tem como pressuposto que, na abertura de cada ano económico, sejam integralmente cabimentados e comprometidos os encargos assumidos, não ficando saldos pendentes. Contudo, esta funcionalidade foi desactivada não permitindo a cabimentação de parte (2006 e 2007) ou da totalidade dos encargos assumidos e não pagos nos anos anteriores (2008).

A este propósito, a responsável pelo Departamento de Contabilidade do ML esclareceu: *“Nas situações em que não existia dotação suficiente para a cobertura de todos os compromissos transitados, o sistema cria compromissos até ao limite das dotações disponíveis, permanecendo o remanescente, que não cobre nenhum compromisso existente disponível, a fim de ser reforçado em sede de alteração orçamental para possibilitar dar seguimento ao processo de reabertura dos compromissos em falta (...)*

Estes procedimentos foram sempre seguidos (2006 e 2007), com excepção do ano 2008 em que abertura automática não foi executada, na sequência das orientações definidas, no sentido de afectar o Orçamento integralmente à actividade a desenvolver no próprio ano (...)”.

Efectivamente, caso a autarquia tivesse adoptado os procedimentos legais de abertura dos orçamentos e, por conseguinte, efectuado a transição da totalidade dos seus compromissos assumidos no ano anterior, verificar-se-ia que grande parte dos seus orçamentos estariam desde logo comprometidos e grande parte das receitas arrecadadas seriam absorvidas por esses encargos como seguidamente se apresenta:



Quadro 9 – Impacto dos compromissos a transitar no orçamento

Unid. Euros

Exercícios	Orçamento inicial do ano (1)	Encargos a transitar do ano anterior (2)	Enc. trans. / Orçam. (3)=(2)/(1)
2005	803.461.828	¹ 190.014.324	24%
2006	850.432.257	167.023.001	20%
2007	799.497.342	257.541.241	32%
30.06.2008	545.983.224	225.697.621	41%

Fonte: Orçamento Inicial

¹ Correspondente a €161.989.588 de compromissos assumidos e não pagos em 31.12.2004 mais €28.024.736 de compromissos não transitados.

O peso do montante total dos compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores, nos orçamentos iniciais apresentam uma tendência crescente. Em 2008, se o ML tivesse transitado com esses compromissos, 41% do orçamento ficaria desde logo comprometido.

Quadro 10 – Impacto dos compromissos a transitar na receita

Unid. Euros

Exercícios	Receita arrecadada no ano (1)	Encargos a transitar do ano anterior (2)	Enc. trans./Rec arr. (3)=(2)/(1)
2005	661.692.710	190.014.324	29%
2006	570.444.921	167.023.001	29%
2007	554.807.046	257.541.241	46%
30.06.2008	(a)	225.697.621	(a)

Fonte: Mapas do Controlo Orçamental da Receita

(a) Não se apresentam dados por não serem comparáveis com os dos exercícios anteriores.

O peso do montante total dos compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores, na receita arrecadada, mantém a mesma tendência, com especial relevo para o exercício de 2007, em que 46% dessa receita cobriria os encargos assumidos e não pagos até 31.12.2006

A não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores associada à sobreavaliação dos orçamentos permitiu a realização de novas despesas que a autarquia não tinha capacidade para assumir. A adopção sistemática deste tipo de procedimento traduz-se numa incorrecta administração de recursos financeiros, dado que impede uma efectiva gestão orçamental.

Em sede de contraditório, os vereadores Carlos Miguel Fontão de Carvalho e Pedro Augusto Cunha Pinto vêm alegar que: "(...) os compromissos transitados e não abertos no ano permanecem na tabela do fecho de ano e as facturas permanecem na respectiva conta de fecho com o número de documento equivalente.

Acréscimo a este procedimento o facto de as receitas correntes terem reduzido nos anos em apreço. Como parte significativa das receitas provenientes de impostos, cobrados pela administração central, são transferidos para as autarquias em Novembro e Dezembro de cada ano, não dispondo o município de informação sobre as datas e montantes que serão transferidos, resulta, num quadro de redução de receitas, que no final do ano, permaneçam despesas por pagar por insuficiência de receitas previstas e não recebidas (...)".

O Presidente do actual executivo e demais subscritores declaram que: "(...) a abertura automática não foi executada, na sequência das orientações definidas no sentido de afectar o orçamento integralmente à

actividade a desenvolver no próprio ano, uma vez que era pressuposto que as dívidas transitadas de anos anteriores seriam financiadas pelo empréstimo de saneamento financeiro”.

Face ao exposto, e não tendo sido invocados factos susceptíveis de alterar a análise efectuada, reiteram-se as conclusões que vão no sentido de que a não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores associada à sobreavaliação dos orçamentos permitiu a realização de novas despesas que a autarquia não tinha capacidade para assumir.

Nestes termos, a não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores viola o disposto na al. g) do ponto 2.3.4.2. e o ponto 2.6.1, ambos do POCAL, e é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, a qual recairá sobre os vereadores do pelouro das Finanças identificados no Anexo 1.

8. ENDIVIDAMENTO

8.1. Dívida Global

A dívida global resulta do recurso da autarquia a capitais alheios para financiamento da sua própria actividade.

O quadro seguinte apresenta, de forma sintética, a evolução da dívida no triénio, classificando-a em dívidas de empréstimos bancários e outras dívidas a terceiros.

Quadro 11 – Dívida global do ML

Descrição	Evolução da Dívida (€)			Variação		
	2005	2006	2007	2005-2006	2006-2007	2005-2007
Empréstimos	526.912.704	490.173.341	447.621.456	-6,97	-8,68	-15,05
Dívidas a terceiros						
Outras	429.881.946	490.786.117	517.832.145	14,17	5,51	20,46
Total	956.794.650	980.959.458	965.453.601	2,53	-1,58	0,91

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2005, 2006 e 2007

Verifica-se que ao longo do triénio, apesar de o montante de empréstimos ter diminuído 15%, a dívida global cresceu 0,9%, devido exclusivamente ao aumento de 20% das outras dívidas a terceiros.

Na estrutura da dívida global, os empréstimos têm vindo a perder expressão, passando de 55% em 2005, para 50% em 2006 e 46% em 2007. As outras dívidas a terceiros evoluíram inversamente: 45% em 2005, 50% em 2006 e 54% em 2007, passando a ser a componente com maior peso relativo.



Quadro 12- Peso da dívida global na receita

Unid. Euros

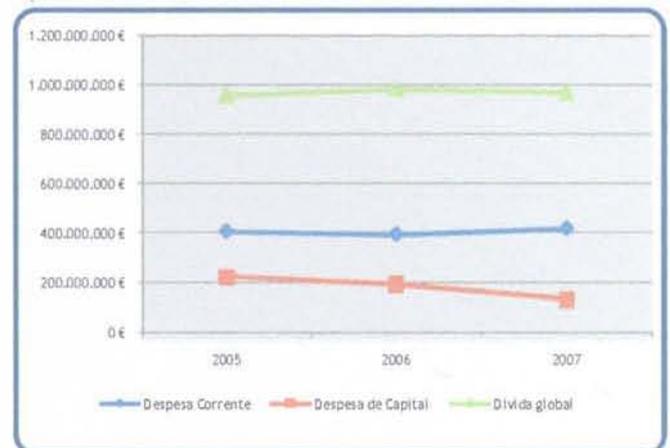
Exercícios	Dívida Global (1)	Receita arrecadada (2)	Dívida Global/ receita arrecadada (%) (3)=(1)/(2)
2005	956.794.650	661.692.710	145%
2006	980.959.458	570.444.921	172%
2007	965.453.601	554.807.046	174%

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2005, 2006 e 2007

A tendência de crescimento da dívida global foi acompanhada de uma diminuição da receita arrecadada na ordem dos €106.885.664, no triénio, tal como é evidenciado no quadro nº 12. Esta situação conduziu o ML a uma perda constante da sua capacidade para fazer face aos compromissos assumidos perante terceiros.

O elevado e crescente peso da dívida global no total das receitas arrecadadas, aliado à evolução das despesas correntes e de capital, põe em causa os princípios que norteiam a disciplina orçamental, mais especificamente os da equidade intergeracional, estabilidade orçamental e solidariedade recíproca, consignados nos arts. 10º e 84º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24.08.

Gráfico 2 – Evolução da dívida global, despesa corrente e de capital



8.1.1. Empréstimos

De acordo com o mapa de empréstimos do exercício de 2007, o município detinha 95 empréstimos de médio e longo prazo, no montante global de €716.349.515, do qual utilizou 92% (€660.351.716).

O quadro seguinte apresenta, de forma escalonada, a antiguidade da contratação e utilização dos empréstimos em vigor em 2007.

Quadro 13 - Antiguidade de empréstimos

Ano da Contratação	Nº. de contratos	Capital Contratado €	%	Capital Utilizado €	%
]1990[5	8.635.447	1,21	8.635.447	1,30
[1990,1994]	15	65.507.508	9,14	61.693.616	9,30
[1995,1999]	51	332.827.855	46,46	299.490.720	45,50
[2000,2004] ¹	23	305.547.552	42,65	286.700.780	43,40
[2005,2007] ²	1	3.831.153	0,53	3.831.153	0,60
TOTAL	95	716.349.515	100,00	660.351.716	100,00

Fonte: Mapa 8.3.6.1, "Empréstimos" de 2007

⁽¹⁾ Não foram contraídos empréstimos nos anos 2003 e 2004

⁽²⁾ Empréstimo contraído em 29.09.2005

Como se pode constatar, a maior incidência de contratação e utilização de empréstimos verificou-se no período compreendido entre 1995 e 1999, em que foram contratualizados 51 empréstimos, no montante de €332.827.855, e utilizado capital no valor de €299.490.720, o que equivale a 46% do capital total contratado e utilizado, no período compreendido entre 1990 e 2007.

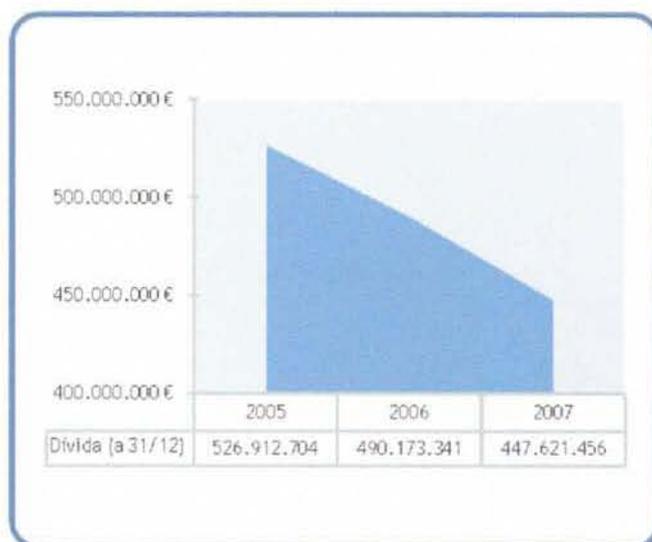
Salienta-se, ainda, que entre 2000 e 2002 a autarquia contratualizou 23 empréstimos, no montante global de €305.547.552, o que corresponde a 43% do montante total de empréstimos.

Conclui-se, assim que, no período compreendido entre 1995 e 2002, a autarquia contratualizou e utilizou 89% dos empréstimos em vigor, o que corresponde ao montante de €638.375.407.

Durante o triénio em análise (2005/2007) apenas foi contraído um empréstimo de médio e longo prazo, não tendo sido contraídos empréstimos de curto prazo.

Analisando a evolução do stock da dívida municipal nos exercícios de 2005 a 2007, verifica-se que a dívida financeira, referente à totalidade dos empréstimos de médio e longo prazo contraídos pelo ML, decresceu 15%, apresentando, em 31.12.2007, um montante de €447.621.456.

Gráfico 3 - Evolução do stock da dívida



Fonte: Mapa 8.3.6.1, "Empréstimos" de 2005, 2006 e 2007

A diminuição do stock da dívida, referente a empréstimos de médio e longo prazo no período em análise, resultou principalmente do cumprimento do serviço da dívida e da não contratação de novos empréstimos, conforme ilustra o quadro seguinte:

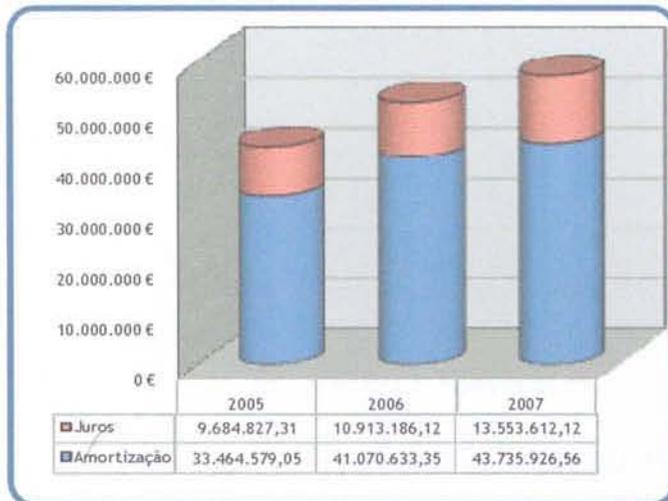
Quadro 14 - Empréstimos - Utilização/Amortização
Unid. Euros

	2005	2006	2007
Utilização	190.194	4.963.586	1.172.357
Amortizações	33.464.579	41.070.633	43.735.926

Fonte: Mapas 8.3.6.1 - "Empréstimos" e "Controlo Orçamental da Receita" de 2005, 2006 e 2007

A análise da evolução do serviço da dívida (amortização e juros), permite constatar que a mesma apresenta no triénio um crescimento aproximado de 33%, como se demonstra no gráfico seguinte:

Gráfico 4 - Evolução do serviço da dívida



A componente dos juros apresenta um crescimento no triénio de 40% e representa 22%, 21% e 24% no total do serviço da dívida em 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Este aumento ficou a dever-se, fundamentalmente, à subida progressiva das taxas de juro. Por sua vez, a componente das amortizações de empréstimos é a mais representativa no serviço da dívida, com 78%, 79% e 76%, em 2005, 2006 e 2007, respectivamente. Ao longo do triénio teve um aumento de 30,69%.

Fonte: Mapa 8.3.6.1, "Empréstimos" de 2005, 2006 e 2007

De salientar que, no triénio em análise, o peso do serviço da dívida na despesa total do município teve um aumento gradual, representando 7%, 9% e 10%, respectivamente.

8.1.2. Outras Dívidas a Terceiros

As "outras dívidas a terceiros" do ML, compostas por dívidas de curto, médio e longo prazos, tiveram um acréscimo de 20% no triénio.

Quadro 15 – Outras dívida a terceiros

Descrição	Evolução da Dívida (€)			Varição
	2005	2006	2007	2005-2007
Médio e Longo Prazo	155.054.090	199.333.773	175.437.547	13,15
Outras Dívidas a Terceiros Curto Prazo	274.827.856	291.452.344	342.394.598	24,59
Total Geral	429.881.946	490.786.117	517.832.145	20,46

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2005, 2006 e 2007

Analisando a evolução das outras dívidas a terceiros, verifica-se que a dívida de médio e longo prazos, com um peso relativo, no triénio, no total das dívidas a terceiros, de 37%, 41% e 34%, apresenta, no mesmo período, um crescimento de 13%. Esta dívida, em 2005, respeita à empresa "Parque Expo, SA"¹⁹ e a partir de 2006 inclui ainda a dívida à empresa "Simtejo, SA"²⁰.

A dívida de médio e longo prazo à "Parque Expo, SA" e à "Simtejo, SA", ambas objecto de cessão de crédito, foi classificada em 2007 na conta 268 – "outros credores". Em 2005 e 2006 estava classificada como dívida a fornecedores, mais concretamente na conta 228 - "Fornecedores facturas recepção e conferência". Esta alteração é incorrecta, uma vez que a cessão de crédito não altera a natureza da dívida. Para o efeito, a referida

¹⁹ Dívida decorrente da realização de obras por esta empresa na zona da Expo 98, cuja responsabilidade cabia ao município.

²⁰ Dívida correspondente ao valor do contrato de recolha de efluentes, associado a um acordo de viabilidade da empresa, no qual o ML reconheceu uma dívida acumulada pela prestação de serviços de recolha de efluentes entre 2002 e 2006 e à subscrição de um aumento de capital social não realizado.

dívida deveria estar numa subconta de fornecedores c/c (221xx – Fornecedores c/c – sociedades de factoring – credoras), de forma a distinguir as dívidas a fornecedores que foram objecto de cessão de crédito.

No âmbito do contraditório, o Presidente do actual executivo e demais subscritores, corroboram que "(...) a dívida em causa continua a ser dívida administrativa e não dívida financeira (...). "A circunstância de o credor ter cedido os seus créditos a uma instituição financeira não altera a natureza da dívida (...) a que altera é a natureza do credor (...)".

Neste caso, concretamente o que está em causa é apenas uma transferência entre contas na contabilidade do devedor.

A dívida de curto prazo constitui, no triénio, o elemento de maior peso nas obrigações para com terceiros. De 2005 a 2007, o valor da dívida de curto prazo aumentou 25%, o que corresponde a um acréscimo de €67.566.742, essencialmente devido a dívidas a fornecedores.

A dívida a fornecedores²¹, curto, médio e longo prazo, representa em média 44% do total da dívida global²². O seu comportamento não é homogéneo ao longo do triénio, pois constata-se um crescimento de 15%, de 2005 para 2006, o que corresponde a um aumento de €60.492.600, e uma queda ligeira de 2006 para 2007, de €17.986.543.

Quadro 16 – Dependência de fornecedores

Exercícios	Dívida a fornecedores (1)	Receita arrecadada ¹ Ano n-1 (2)	Unid. Euros
			Dívida a fornecedores/ Receita n-1 (3)=(1)/(2)
2005	398.146.189	² 510.457.000	78%
2006	458.638.789	661.692.709	69%
2007	440.652.246	570.444.921	77%

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2005, 2006 e 2007

⁽¹⁾ Não inclui o saldo da gerência anterior.

⁽²⁾ Valor do Relatório de Gestão 2005

Tendo em vista demonstrar a dependência do ML de capitais alheios, mais especificamente de fornecedores, procede-se no quadro 16 à análise comparativa entre a dívida a fornecedores e a receita orçamental arrecadada no ano anterior. Conclui-se que, em média, as dívidas a fornecedores equivalem a 74% das receitas arrecadadas no ano anterior.

Tendo por base o montante da dívida de curto prazo a fornecedores do ML, procedeu-se ao apuramento do prazo médio de pagamento utilizando para o efeito a fórmula estabelecida nos n.ºs 6 e 7 do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 de 22.02²³, com as alterações introduzidas pelo Despacho do Ministro das Finanças n.º 9870/2009, de 06.04:

²¹ Compreende o somatório das contas 221 – "Fornecedores c/c", 228 "Fornecedores facturas recepção e conferência", 2611 – "Fornecedores imobilizado c/c" e o montante em dívida às empresas Parque Expo, SA e à Simtejo, SA

²² Apurada no quadro n.º 11.

²³ A fórmula para o apuramento do PMP é a seguinte:

$$PMP = \left(\frac{\sum_{i=1}^n DF}{4} / \sum_{i=1}^n A \right) * 365$$

Em que DF corresponde ao valor da dívida de curto prazo a fornecedores observado no final de um trimestre e A corresponde às aquisições de bens e serviços efectuadas no trimestre, independentemente de já terem sido liquidadas.



Quadro 17 – Prazo médio de pagamentos

Prazo Médio de Pagamentos	2005	2006	2007	Até 30.06.2008
	141	178	319	352

Fonte: Informação do Departamento de Contabilidade
Os cálculos desenvolvidos constituem o Anexo 6.

O prazo médio de pagamentos no triénio apresenta um agravamento de 126%, o que corresponde a um acréscimo de 178 dias de 2005 para 2007. No 1º semestre de 2008 o ML demora, em média, 352 dias a pagar as suas dívidas de curto prazo.

Atenta a evolução das “Outras Dívidas a Terceiros” (crescimento no triénio de 20%), os montantes envolvidos (€429.881.946, €490.786.117 e €517.832.145 em 31.12 de 2005, 2006 e 2007, respectivamente) e o comportamento do prazo médio de pagamentos, conclui-se por uma forte dependência do ML de capitais alheios, mormente de fornecedores.

8.1.3. Planos de regularização de dívidas

Planos de pagamentos de 2004-2006

Entre 16.12.2004 e 08.06.2006, os Vereadores do Pelouro das Finanças da CML, Carlos Miguel G. F. Fontão de Carvalho²⁴ e Pedro Pinto²⁵, remeteram a 99 fornecedores e empreiteiros da autarquia, titulares de créditos que ascendiam ao valor global de €65.093.436, um ofício do seguinte teor:

- O ML reconhece a existência de uma dívida vencida;
- A situação actual da tesouraria desta edilidade impede-a de proceder, no curto prazo, ao pagamento da quantia em dívida;
- A dívida será paga no prazo de 12 meses a contar da data da aceitação da proposta;
- Haverá lugar ao pagamento de juros moratórios, incidindo sobre o valor dos créditos em dívida a partir desta data;
- Os juros moratórios a pagar pela autarquia serão calculados, dia a dia, à taxa *Euribor* a 1 mês, acrescida de um *spread* de 0,20%, e serão pagos mensal e postecipadamente, não podendo em qualquer circunstância, ser superior à taxa de juro de mora definida nos termos da lei;

Segundo a alínea c) do n.º 7 do Anexo à referida RCM: “No caso dos municípios, as dívidas de curto prazo a fornecedores (DF) correspondem à soma das contas de classificação orçamental e patrimonial 22, 252, 261, 265, 266 e 267 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, enquanto as aquisições de bens e serviços (A) correspondem à soma das contas 31 e 62 e das aquisições de imobilizado registadas nas contas 42, 442, 445 e 45 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais”

²⁴ Exerceu o cargo entre 19.07.2004 a 11.03.2005 e de 08.09.2005 a 18.05.2007.

²⁵ Exerceu o cargo de 12.03.2005 a 07.09.2005.

- f) Deverão ser cumpridas todas e quaisquer obrigações emergentes da execução do contrato, mantendo-se em vigor as cauções constituídas para o efeito;
- g) Declara, ainda, aceitar uma eventual cessão, no todo ou em parte, dos créditos supra referenciados pela vossa empresa, desde que mantidos os termos de pagamento ora definidos e, sem prejuízo de continuarem a ser assumidas, integralmente e em exclusivo pelo credor todas as obrigações referidas no ponto antecedente (sublinhado nosso).

Na posse destes officios, os respectivos fornecedores e credores, que representam 97% do valor total dos créditos (€63.071.759)²⁶, celebraram²⁷ contratos de cessão de créditos²⁸ com instituições financeiras, recebendo destas o valor indicado no officio da CML, suportado na listagem de facturas em anexo ao mesmo.

Na cláusula primeira dos contratos de cessão de créditos pode ler-se: “A primeira contratante cede à segunda os seus créditos sobre o Município de Lisboa (...) créditos estes que foram objecto de acordo de pagamento entre o Município de Lisboa e a empresa, consubstanciado no officio do Município datado de (...) que se anexa ao presente Contrato dele fazendo parte integrante, bem como a listagem de facturas que a acompanha”.

Assim, a autarquia ficou devedora às instituições financeiras das quantias que estas adiantaram aos seus credores, acrescidas dos juros moratórios e taxa de *spread* fixados nos officios remetidos pelos responsáveis do Município de Lisboa acima identificados.

Do valor total dos créditos cedidos às instituições financeiras, apenas 40% (€25.313.562) foi satisfeito na respectiva data de vencimento acordada (em regra 12 meses). Os pagamentos efectuados após esse prazo, respeitam a juros e *spread* e a uma amortização de €5,2 milhões em 2007, como se pode constatar:

Quadro 18 - Encargos com acordos de pagamento suportados pelo ML

	Unid.: Euro			
	2005	2006	2007	Até 30.06.2008
Amortizações	25.313.562	0	€5.207.753	0
Juros e <i>spread</i>	133.948	1.289.438	€1.765.434	698.600
Total	25.447.510	1.289.438	€6.973.187	698.600

Fonte: mapa elaborado pelo DEPF da CML

A não amortização destas dívidas junto das instituições financeiras tem levado à renegociação entre estas e o ML, tendo em vista a prorrogação dos prazos de pagamento das mesmas²⁹.

²⁶ Mapa elaborado pela CML.

²⁷ De acordo com a amostra seleccionada, os contratos foram celebrados no prazo inferior a uma semana.

²⁸ O “contrato de cessão financeira ou *factoring* é o contrato pelo qual uma entidade cede a outra os seus créditos sobre um terceiro mediante uma remuneração”, in António Menezes Cordeiro, «Manual de Direito Bancário», Almedina, 2001.

No *factoring* sem recurso, também denominado *pro soluto*, a sociedade de *factoring* (factor) assume a totalidade do risco de incobrabilidade do mesmo.

²⁹ Vide correspondência trocada entre a CML e as IC.



Empréstimo de saneamento financeiro

Em reunião de 03.10.2007, a CML aprovou, por maioria, uma proposta de estudo e plano de saneamento financeiro do município, com vista à contratação de um empréstimo de saneamento financeiro, no montante de €360.000.0000, ao abrigo do disposto no art. 40º da Lei n.º 2/2007, subscrita pelo seu Presidente e Vereador do Pelouro das Finanças³⁰.

Em sessão de 16.10.2007, a AML aprovou o estudo e plano de saneamento financeiro apresentados, tendo em sessão de 11.12.2007 deliberado aprovar a contratação de um empréstimo junto da CGD, destinado à consolidação da dívida de curto prazo, nas seguintes condições:

- I) 1ª tranche no valor global de €360M, com um período de carência de 3 anos, com prazo de reembolso de 9 anos e taxa de juro indexada à Euribor a 6 meses, acrescida de uma taxa de spread de 0,09%;
- II) 2.ª tranche no valor de €40M, a utilizar exclusivamente nas condições previstas no plano de saneamento financeiro, no prazo de 2 anos a contar da data do visto do TC, se e quando se tornem certas, liquidas e exigíveis as dívidas emergentes de compromissos assumidos em data anterior a 01.08.2007.

Em sede de fiscalização prévia, e através do Acórdão n.º 26/08, proferido em subsecção da 1ª Secção, de 19 de Fevereiro³¹, o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de empréstimo com fundamento na "(...) insuficiência e a falta de sustentabilidade do Plano de Saneamento Financeiro (...)" que tem por consequência "(...) o não preenchimento do condicionalismo previsto no art. 40º da Lei n.º 2/2007, ou seja, a falta de verificação dos pressupostos conducentes à caracterização da situação financeira do município como sendo de desequilíbrio conjuntural e, por isso, a falta de preenchimento das condições necessárias para o recurso ao presente empréstimo, enquanto instrumento recuperador do equilíbrio das finanças municipais, num quadro de saneamento financeiro."

Planos de pagamentos de 2008 (até 30.06.2008)

Em reunião da CML, de 09.04.2008, foi aprovada uma proposta³² de plano de pagamentos, onde se previa a celebração de acordos de pagamento com os 90 maiores credores do município indicados em lista anexa³³, no montante global de €239.252.202, a qual foi submetida à aprovação da AM, não obstante se tratar de matéria que não recai na esfera de competências da Assembleia Municipal (cfr. art. 53º da Lei n.º 169/99, de 18.09, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11.01).

³⁰ Proposta n.º 337/CM/2007.

³¹ Foi objecto de esclarecimento pelo Acórdão n.º 31/08 – 10.MAR – 1.ª S/SS e mantido pelo Acórdão n.º 18/08 – 16.DEZ. – 1.ª S/PL que julgou improcedente o recurso ordinário n.º 7/2008.

³² Proposta n.º 208/2008 de 3.04, apresentada pelo Vereador do Pelouro das Finanças, José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva.

³³ Vide listagem anexa à proposta n.º 208/2008.

Nos termos deste plano, a CML, reconhecendo que as disponibilidades de tesouraria da autarquia não permitiriam proceder ao pagamento daquelas dívidas, propõe-se celebrar com cada um dos fornecedores elencados um acordo de pagamentos no qual reconhece a existência de dívidas vencidas resultantes do fornecimento de bens e serviços e outros.

Entre Maio e Junho de 2008, foram celebrados seis acordos de pagamento, no montante global de €15.908.405, tendo o Presidente da CML, António L. S. Costa, subscrito três, e o Vereador do Pelouro das Finanças, José V. S. Cardoso da Silva, subscrito outros três.

No essencial, os termos daqueles acordos são os seguintes:

- a) O ML reconhece a existência de uma dívida vencida e juros de mora, comprometendo-se a pagar, no prazo de 9 anos, vencendo-se a primeira prestação a partir de 2010, reservando-se o direito de proceder ao pagamento integral ou parcial das prestações vincendas;
- b) O 2º contraente aceita rever os juros de mora vencidos, acordando as partes limitar os juros moratórios vincendos que serão calculados, dia a dia, à taxa equivalente a Euribor a 1 ano, acrescida de uma margem de spread não superior a 0,50%, sendo liquidados e pagos anualmente e postecipadamente a partir de 01.01.2009;
- c) Mantêm-se em vigor todas as obrigações emergentes de procedimentos legais existentes, incluindo eventuais cauções neles prestados;
- d) O ML declara aceitar que o 2º contraente ceda o montante da dívida, total ou parcialmente, a terceiros.

Após a celebração destes acordos, os seis fornecedores cederam, na modalidade de *factoring* sem recurso, os seus créditos à CGD, recebendo desta, de imediato, o valor das facturas em dívida.

Os planos de regularização de dívidas em apreço, consubstanciados nos ofícios remetidos pelos responsáveis da autarquia aos credores, em 2004, 2005 e 2006, e nos acordos de pagamento celebrados em 2008, requer uma análise do respectivo enquadramento jurídico-legal, em virtude de se tratar de uma figura que não se enquadra nos modelos tradicionais de financiamento por parte dos municípios e nos respectivos regimes e limites gerais estabelecidos na disciplina financeira autárquica³⁴.

Em princípio, o recurso por uma pessoa colectiva de direito público a instrumentos de direito privado é defensável desde que se revelem adequados à realização das suas atribuições.

Com efeito, e em relação à utilização, por parte da Administração Pública, de instrumentos de direito privado, “não é necessário que os fundamentos destes lhe sejam a ela dirigidos na sua qualidade específica de portadora de interesses colectivos”, sendo apenas necessário que as “(...) *virtualidades técnico-jurídicas desses institutos também possam ser postas ao serviço das atribuições da pessoa colectiva e que as situações jurídicas emergentes*

³⁴ Disciplinado pelas Leis do Orçamento de Estado para 2003, 2004, 2005 e 2006 e pela Lei n.º 42/98, de 6.08, entretanto revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15.01. (Vide capítulo 3 – “Enquadramento Legal”).



do seu emprego não se choquem com os princípios a que inescapavelmente se encontram sujeitas as pessoas colectivas públicas enquanto tais³⁵.

Ora, é precisamente aí, no campo dos princípios e das regras a que inelutavelmente se encontram sujeitas as pessoas colectivas públicas, que temos de situar a análise dos presentes planos de regularização de dívida e subsequentes contratos de *factoring* celebrados entre os credores e as instituições de crédito.

A questão que se coloca é, pois, a de saber se a operação financeira em causa estará ou não em conformidade com o regime jurídico-financeiro a que se encontram subordinados os municípios e, em geral, com aquele que é o espírito do legislador vertido nesse mesmo regime.

Vimos, atrás, pela descrição dos factos que consubstanciam os planos de regularização de dívida levados a cabo em 2004, 2005, 2006 e 2008, que, através destes instrumentos, o ML procedeu à renegociação de dívidas vencidas a fornecedores, por via do diferimento do seu prazo de pagamento, que na sua maioria ultrapassam um ano, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de *spread*. Destaca-se neste contexto o plano de pagamentos celebrado com os fornecedores em 2008, que envolveu cerca de 90 credores, no montante global de 239.252.202 euros, em que o prazo acordado foi de 9 anos, diferindo-se e fraccionando-se, assim, em muito e para além do razoável, o pagamento da referida dívida.

Na sequência destes acordos, e com o consentimento do ML, os fornecedores cederam os seus créditos a instituições financeiras, que viram de imediato os seus créditos satisfeitos através das quantias disponibilizadas pelos bancos.

Em face da factualidade descrita, é legítimo afirmar-se que os efeitos financeiros dos planos celebrados pelo ML são em tudo semelhantes aos efeitos de um contrato de mútuo bancário³⁶.

De facto, a assunção das condições fixadas nos planos de regularização de dívida nos subsequentes contratos de cessão de créditos a Instituições financeiras demonstram que estes se encontram interligados por um nexo funcional recíproco (aliás, os acordos de pagamento celebrados são assumidos expressamente nos “contratos de *factoring*” como fazendo parte integrante destes), pelo que mais não se pretendeu do que obter, para o ML, efeitos semelhantes a um contrato de empréstimo destinado a liquidar dívida a fornecedores, mediante a satisfação dos credores da autarquia através das quantias disponibilizadas pelos bancos. Dito de outro modo, os acordos de pagamento e os subsequentes “contratos de *factoring*”, dos quais são parte integrante, formam uma unidade indissociável que se reconduz à figura do recurso ao crédito.

Com efeito, não se pode ignorar que a celebração de tais planos, imediatamente seguidos de um “contrato de *factoring*”, permitiu que o ML beneficiasse do fraccionamento e diferimento do pagamento de uma dívida (no

³⁵ In Sêrvulo Correia, «Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos», Ed. Almedina, Coimbra, 1987, pág. 529.

³⁶ Vide contrato de mútuo oneroso, previsto no art. 1142º do Código Civil, que se qualifica como operação de crédito realizada por instituições de crédito, nos termos do art. 1º do Dec.-Lei n.º 344/78, de 25.10.

limite 9 anos), mediante o pagamento de juros, que só seria possível por via da celebração de um contrato de empréstimo.

Esta foi, aliás, como se sabe, a intenção inicial do ML quando, ao abrigo do artigo 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, procedeu à celebração de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro do ML, através do qual procurou proceder à reprogramação e consolidação da dívida a fornecedores existente, que foi objecto de recusa de visto por este Tribunal, através do Acórdão n.º 26/08-1ª S/SS, de 19.02, em virtude do Plano de Saneamento apresentado pela autarquia não abranger "(...) a totalidade do período a que respeita o empréstimo (...)", o que, nos termos do n.º 2 do art. 40º da LFL, "(...) constitui um requisito e pressuposto vinculado do mesmo."

Refira-se, aliás, conforme é reconhecido pelos responsáveis, que o clausulado dos acordos de pagamento celebrados em 2008 são em tudo semelhantes ao do referido contrato de empréstimo, pelo que nenhuma dúvida se coloca quanto ao carácter alternativo ou substitutivo de tais acordos, perante a decisão de recusa do visto deste Tribunal.

Em face do exposto, a questão que se coloca é, pois, a de saber se, atento o quadro legal em vigor, assistia ao ML a faculdade de optar por solver as suas dívidas por recurso ao plano de pagamentos em análise.

Entendemos que não, sendo várias as razões que nos levam a afirmá-lo.

Desde logo porque, diversamente do referido pelos alegantes, os municípios, apesar de disporem de autonomia financeira e de, nesse âmbito, disporem de um conjunto vasto de poderes financeiros, estão condicionados, no seu exercício, a um regime legal que claramente delimita a sua actuação.

Não é, por isso, demais recordar o regime contido nos arts. 35º e seguintes da Lei n.º 2/2007, que estabelece os tipos e finalidades possíveis de endividamento por parte dos Municípios e os respectivos regime e limites gerais, normas que, em conjunto com as publicadas anualmente nas leis do Orçamento, devem ser entendidas como estabelecendo um *numerus clausus* imperativo³⁷.

Significa que o endividamento municipal está, assim, fortemente delimitado pelos princípios da legalidade, do equilíbrio e da estabilidade orçamental e apenas é possível nos casos previstos na lei e de acordo com os pressupostos e limitações nela estabelecidos.

Sendo os pressupostos e limites de endividamento público legalmente vinculados, o facto de a própria lei prever mecanismos excepcionais de recurso ao crédito para consolidar passivos ou satisfazer pagamentos a fornecedores, a implementar de acordo com regras bem delimitadas, significa que, fora dessas circunstâncias, esse recurso não é possível.

³⁷ Vide, neste sentido, o Acórdão n.º 23/08, de 18.02, 1ª S/SS, confirmado pelo Acórdão n.º 01/09, de 6.01, 1ª S/PL.



Ora, resulta do art. 40º, n.º 1, daquela Lei que os municípios “que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros (...)” (sublinhado nosso).

Como se pode observar, em caso de desequilíbrio financeiro conjuntural, o saneamento financeiro por via de um contrato de empréstimo constitui não apenas uma obrigação mas a única alternativa possível que os municípios têm à sua disposição para reequilibrar as suas finanças, não existindo, aliás, na lei outra solução que não esta.

Ora, encontrando-se as autarquias legalmente obrigadas a recorrer ao mecanismo previsto no artigo 40.º, n.º 1, da LFL, carece de fundamento legal o recurso a qualquer outro expediente alternativo que tenha o mesmo desiderato, ou seja, proceder ao saneamento financeiro dos municípios.

Não se pode, assim, aceitar como procedentes os argumentos explanados pelos responsáveis, uma vez que tal significaria considerar inoperante todo o acervo jurídico que disciplina o recurso ao crédito público por parte das autarquias locais que, para o efeito e ao arrepio daquele regime normativo, estariam legitimadas a actuar sob formas jurídico-privadas com o objectivo de contornar limitações legais, em nome de uma capacidade de actuação privada da Administração que, como é pacificamente aceite pela generalidade da doutrina, cede perante a vinculação aos “princípios fundamentais do comportamento financeiro público”³⁸.

Do mesmo modo, não releva a argumentação expendida pelos responsáveis de que os acordos de pagamento são o meio adequado à resolução de problemas causados pelo incumprimento das suas obrigações perante os respectivos fornecedores, na medida em que tal afirmação não se apresenta coincidente com os factos ocorridos antes da aprovação da proposta do “plano de pagamentos”, deliberada em reunião da CML de 09.04.2008.

Recorde-se, uma vez mais, que foi com base no art. 40º, n.º 1, da LFL, que a autarquia fundamentou o seu pedido de contratação de empréstimo para saneamento financeiro, junto da CGD, destinado à consolidação da dívida de curto prazo do Município e que, como foi oportunamente referido, foi objecto de recusa de visto deste Tribunal em virtude do Plano de Saneamento apresentado pela autarquia não abranger “(...) a totalidade do período a que respeita o empréstimo (...)”, o que, nos termos do n.º 2 do art. 40º da LFL, “(...) constitui um requisito e pressuposto vinculado do mesmo.”.

Ora, perante a recusa de visto, a CML poderia ter apresentado um novo Plano de Saneamento Financeiro que suprisse a ilegalidade que constituiu o fundamento da recusa de visto - a circunstância do Plano de Saneamento associado ao empréstimo negociado ser insuficiente por não se reportar a todo o período de vigência do empréstimo – contudo, os seus responsáveis optaram por um expediente alternativo cujos efeitos, reitera-se uma vez mais, são equivalentes aos do contrato para saneamento financeiro recusado por violação directa de norma financeira.

³⁸ Neste sentido, Ludiwg Froehler, referenciado em Maria João Estorninho, “A Fuga Para o Direito Privado”, Almedina, 1999, pág. 221.

Com efeito, a situação original e que substancialmente se verificou foi um incumprimento reiterado no pagamento a fornecedores. A esta situação, e não tendo obtido visto prévio ao contrato de saneamento, o Município respondeu com um expediente destinado a obter das instituições de crédito o montante necessário para solver as suas dívidas, que não obteve pela via legal, porque não se mostrou disponível para ultrapassar o impedimento que levou à recusa de visto pelo TC.

E tanto assim foi que, relativamente aos “Acordos de Pagamentos de 2008”, celebrados na sequência da aprovação do Plano de Pagamentos a celebrar com os 90 maiores credores do Município, os seis credores³⁹ que, entre Maio e Junho de 2008 (termo do âmbito temporal abrangido pela presente auditoria), celebraram acordos com o Município, cederam, na totalidade, os seus créditos à mesma instituição de crédito – CGD – com a qual tinha sido negociado o contrato de empréstimo para saneamento financeiro recusado.

Nestas circunstâncias, não pode, seriamente, afirmar-se que os acordos de pagamento configuram o meio adequado pela autarquia para a resolução das suas dívidas a fornecedores.

Tal tese implicaria a desconsideração do carácter imperativo e restritivo da lei nesta matéria, consagrado nos citados arts. 38.º e seguintes da Lei das Finanças Locais, ao qual o TC fez apelo aquando da recusa de visto ao contrato de saneamento financeiro.

Nestes termos, o vício de violação de lei, que no caso consiste no desrespeito dos artigos 38.º, em particular o seu n.º 12, e 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), é de imputar, em termos de responsabilidade directa, àqueles que autorizaram a celebração dos planos de regularização em apreço.

A despesa ilegalmente assumida com os planos de regularização de 2004 a 2006, no montante global de €63.071.759, foi autorizada pelos Vereadores do Pelouro das Finanças, Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, no valor de €46.328.070 e Pedro Pinto, no valor de €16.743.689. A despesa assumida com os acordos de pagamentos celebrados em 2008 (até 30.06), no montante global de €15.408.905, foi autorizada pelos membros da CML identificados no Anexo 2.

As situações descritas indiciam a prática de actos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08.

8.2. Limites de Endividamento

Este capítulo tem por objectivo analisar a capacidade de endividamento do ML nos anos económicos de 2005, 2006 e 2007.

No âmbito das medidas de estabilidade orçamental previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, os limites ao endividamento previstos no art.º 24.º da Lei n.º 42/98 passaram a ser anualmente articulados com as Leis do Orçamento de Estado, tal como exposto no ponto 3, relativo ao enquadramento legal.

³⁹ No entanto, de acordo com informação da CML, até 20 de Outubro de 2008, haviam já sido celebrados 47 acordos de pagamento



Assim, para os anos de 2005 e 2006, os valores de referência são os seguintes:

Quadro 19 – Endividamento 2005/2006 – valores de referência

Exercício	FBM + FGM + FCM do ano n (A)	Despesas de Investimento do ano n-1 (B)	Unid.: Euros		
			Limite curto prazo (A) x 10%	Limite médio e longo prazo (A) x 1/8 (B) x 10%	
2005	62.736.592	128.637.610 ⁽¹⁾	6.273.659	7.842.074	12.863.761
2006	62.736.592	177.351.789 ⁽²⁾	6.273.659	7.842.074	17.735.179

Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

⁽¹⁾ Inclui €97.543.610 do ML e €31.094.000 das EM

⁽²⁾ Inclui €140.919.789 do ML e €36.432.000 das EM

A partir de 2007, com a publicação da nova Lei das Finanças Locais e da Lei do Orçamento de Estado para esse ano, os critérios de apuramento dos limites ao endividamento (líquido e de recurso ao crédito) foram alterados (vide ponto 3, relativo ao enquadramento legal), pelo que os valores de referência para 2007 são os seguintes:

Quadro 20 – Endividamento 2007 – valores de referência

Receitas municipais		Valor	LIMITES DE ENDIVIDAMENTO		
1. Impostos Municipais ^(a)		192.617.889	Empréstimos		
	IMI+CA	77.989.915	Curto Prazo (6) x 10%	Médio/Longo Prazo (6) x 100%	Endividamento Líquido (6) x 125%
	IMT+Sisa	102.346.402			
	IMV	12.281.572			
2. Derrama ^(a)		81.223.509	33.344.116	333.441.160	416.801.450
3. Participação no FEF+FSM ^(b)		36.966.517	^(c) Valores de execução de 2006		
4. Participação na parcela fixa do IRS ^(b)		22.633.245	^(d) Valores previstos para o Município de Lisboa no Anexo XIX à LOE para 2007		
5. Participação nos resultados das entidades do SEL ^(c)		0	^(e) Apesar da EPUL em 2006 ter apresentado resultados positivos a distribuição de dividendos só foi aprovada em 19/11/2008, por deliberação da CML, motivo pelo qual não foi considerado em 2007		
6. TOTAL (1+2+3+4+5)		333.441.160			

Fonte: Mapa do Controlo Orçamental da Receita

Apurados os limites legais, proceder-se-á à análise da capacidade legal de endividamento do ML:

8.2.1. Endividamento de curto prazo

Os empréstimos de curto prazo são contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria e têm um prazo de maturidade até 1 ano. Em 2005 e 2006, para o respectivo limite concorrem igualmente os empréstimos de curto prazo contraídos pelas empresas públicas municipais, nos termos do art. 24º, n.º 5, da Lei n.º 42/98 e, após esta data concorrem ainda os empréstimos contraídos pelas entidades que integram o SEL, na proporção da participação do município no seu capital, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas, nos termos do disposto no art. 31º da Lei n.º 53-F/2006.

De acordo com as demonstrações financeiras do ML, a autarquia não procedeu à contracção de qualquer empréstimo de curto prazo nos exercícios de 2005, 2006 e 2007.

De harmonia com a circularização efectuada ao SEL do ML e os elementos recolhidos no âmbito da Auditoria às entidades do Sector Empresarial Local do Município de Lisboa, endividamento e remunerações dos órgãos sociais, a EPUL, EMEL, EGEAC, AMBELIS e EMARLIS, detêm empréstimos de curto prazo e de conta-corrente caucionada.

Porém, estes empréstimos não foram totalmente amortizados (€19.770.321 em 2005, €12.102.316, em 2006 e €12.969.297 em 2007) até 31 de Dezembro de cada um dos exercícios, pelo que os montantes em dívida serão incluídos no cálculo do limite dos empréstimos de médio e longo prazo⁴⁰.

8.2.2. Endividamento de médio e longo prazo

Considerando a globalidade dos empréstimos de médio e longo prazo do município, incluindo os empréstimos contraídos pelas respectivas empresas municipais e associações de municípios⁴¹ e tendo presente as excepções legalmente previstas, efectuaram-se os cálculos da capacidade de endividamento, tendo em conta os encargos anuais com amortizações e juros à data de 31.12.2005 e 31.12.2006, como decorre do quadro seguinte:

Quadro 21 – Endividamento de empréstimos de médio e longo prazo [2005 - 2006]

Serviço da Dívida	Designação	Unid. Euros	
		2005 ⁽²⁾	2006
	1. Amortização e juros do ML	43.149.406	51.983.819
	2. Amortização e juros de EM ⁽¹⁾	5.520.051	7.353.026
	3. Amortização e juros de empréstimos de curto prazo de EM não amortizados até 31.12. ⁽²⁾	19.839.168	12.103.106
	4. Excepções do OE de 2005 e 2006 ⁴³	21.403.334	23.739.867
	5. Montante relevante para a capacidade de endividamento (1+2+3-4)	47.105.291	47.700.084
	Límite ⁽⁴⁾	12.863.761	17.735.179
	Taxa de utilização	366%	269%

Fonte: Mapa dos empréstimos - 8.3.6.1 do POCAL, relativamente ao ML e circularização efectuada às empresas municipais.

⁽¹⁾ EPUL, EMEL, GEBALIS e EGEAC - valores apurados no âmbito de auditoria

⁽²⁾ Em 2005 foram consideradas a EPUL e EGEAC, em 2006 EPUL, EMEL e EGEAC - valores apurados no âmbito de auditoria

⁽³⁾ Vide Quadro nº19

⁴⁰ Os empréstimos de curto prazo devem ser amortizados na gerência em que são contratados, dado que os princípios da anualidade do orçamento e da tipicidade quantitativa e qualitativa das despesas assim o impõem (cfr. jurisprudência deste Tribunal no Acórdão 25/1997, de 20.02 e Memorando do SATAPOCAL sobre "Endividamento Autárquico"). Este entendimento foi posteriormente consagrado em termos legais no art. 39º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007.

⁴¹ Art. 19º, n.º 1, da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, Art. 33º, n.º 1, da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 e arts. 24º e 32º da LFL.

⁴² Embora o exercício de 2005 já tenha sido objecto de análise por este Tribunal, que através do Relatório de Verificação de Contas n.º 02/09, aprovado em sessão de 2ª Secção, de 12.03, recusou a homologação da conta, procedeu-se no âmbito da presente auditoria ao ajustamento do cálculo do endividamento por se terem detectado situações ao nível do Sector Empresarial Local que não tinham sido contempladas anteriormente.

⁴³ Art. 19º, n.os 6, 7, 8 e 9 da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, art. 33º, n.os 7, 8 e 9, da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12 e arts. 24º e 32º da LFL.



Conclui-se, assim, que o ML ultrapassou o limite legalmente estabelecido para os empréstimos de médio e longo prazo, em 266% e 169%, em 2005 e 2006, respectivamente, o que corresponde a um valor em excesso de €34.241.530 e €29.964.905.

Refira-se ainda que o município, *per si*, excedeu em 124% e 110% a sua capacidade de endividamento⁴⁴ nos exercícios de 2005 e 2006.

Relativamente a 2007, tal como referido, o limite geral dos empréstimos deixou de ser determinado em função do valor do serviço da dívida, passando a ser aferido em função do valor do capital em dívida dos empréstimos de médio e longo prazo no final do ano (*stock* da dívida), bem como dos empréstimos de curto prazo e aberturas de crédito, no montante não amortizado até 31.12 do mesmo ano.

O quadro seguinte ilustra o respectivo apuramento:

Quadro 22 – Endividamento de empréstimos de médio e longo prazo [2007]

		Unid.: Euros
Stock da dívida	1. Montante em dívida a 31.12 do ML	447.621.456
	2. Montante em dívida a 31.12 do SEL ⁽¹⁾	32.226.023
	3. Montante não amortizado até 31.12 de empréstimos de c/prazo do SEL ⁽²⁾	12.969.297
	4. Excepções do OE/2007 ⁽³⁾	224.601.367
	5. Montante relevante para a capacidade de endividamento (1+2+3-4)	268.215.409
Limite⁽¹⁾		333.441.160
Taxa de utilização		80%

Fonte: Mapa dos empréstimos - 8.3.6.1 do POCAL, relativamente ao ML e circularização efectuada às empresas municipais validada, em algumas situações, com os elementos recolhidos pela UAT.2 – Sector Público Empresarial Autárquico

⁽¹⁾ GEBALIS - valores apurados no âmbito de auditoria

⁽²⁾ EGEOAC, EMARLIS e AMBELIS - valores apurados no âmbito de auditoria

⁽³⁾ Vide: Quadro n.º 20

Considerando o montante global dos empréstimos a 31.12.2007 verifica-se que a taxa de utilização do endividamento a médio e longo prazo foi de 80%.

Saliente-se, porém, que a diminuição de 269% para 80% da capacidade de endividamento, de 2006 para 2007, não se deveu à amortização do passivo de médio e longo prazo, uma vez que o *stock* da dívida se manteve praticamente inalterado (com excepção do montante das amortizações previstas para o próprio ano)⁴⁶, mas às alterações que a nova Lei das Finanças Locais introduziu nas fórmulas de cálculo da capacidade de endividamento.

⁴⁴ Para o apuramento da capacidade de endividamento exclusiva do ML foram retirados os montantes relativos às empresas municipais. Para o efeito, o montante relevante para a capacidade de endividamento é €21.852.756, em 2005 e €29.533.390, em 2006 e os respectivos limites são €9.754.361 e €14.091.978, correspondente a 10% das despesas de investimento do ML.

⁴⁵ Art. 33º, n.º 5, 6 e 7, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12 e arts. 39º e 61º da Lei n.º 2/2007 de 15.01.

⁴⁶ De acordo com os mapas 8.3.6.1 - "Empréstimos" (490.173.341 em 31.12.2006 e 447.621.456 em 31.12.2007)

8.2.3. Endividamento líquido

O endividamento líquido municipal 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.

Este conceito foi adoptado pela Lei do Orçamento de Estado para 2005 e 2006⁴⁷, que veio impor que o endividamento líquido de cada município não podia exceder em 31.12 o existente na mesma data do ano anterior, acrescido do valor que couber ao município no procedimento de rateio e diminuído do valor das amortizações de empréstimos que tenha de efectuar durante o próprio ano, com as devidas excepções.

Assim, o apuramento do limite legal de endividamento líquido, para os exercícios de 2005 e 2006, é o seguinte:

Quadro 23 – Endividamento líquido do ML [2005 e 2006]

Apuramento do limite	Unid.:Euros	
	2005	2006
1. Endividamento Líquido ⁽¹⁾ em 31.12 do ano n-1	380.171.535	507.562.569
2. Rateio no ano n ⁽²⁾	0	0
3. Amortizações relevantes no ano n ⁽³⁾	14.818.379	20.335.966
4. Limite de endividamento líquido do ano n (1+2-3)	365.353.156	487.226.603
Endividamento Líquido ⁽¹⁾ no ano n	507.562.569	508.493.899
Taxa de utilização	138,9%	104,4%

⁽¹⁾ O quadro com os cálculos desenvolvidos constitui o Anexo 9;

⁽²⁾ DGAL - rateio das amortizações efectuadas pelos Municípios para efeitos de contratação de empréstimos de ML prazos;

⁽³⁾ Amortizações correspondentes a empréstimos não exceptonados

Face ao exposto, constata-se que, em ambos os exercícios, o ML não cumpriu o limite legalmente imposto, uma vez que ultrapassou o endividamento líquido do ano anterior em 39% e 4%, o que corresponde a um excesso de €142.209.413 e €21.267.296, respectivamente. A diminuição da taxa de utilização da capacidade de endividamento líquido não se deve a uma diminuição do endividamento líquido em 2006, pois o mesmo aumentou €931.330, mas à alteração do limite, que passou de €365.353.156 para €487.226.603.

A Lei n.º 2/2007 de 15.01, introduziu uma nova fórmula de cálculo do limite do endividamento líquido⁴⁸, de acordo com a qual o montante total de endividamento líquido de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% da receita referida no n.º 1 do art. 37º (vide quadro n.º 20).

De acordo com o mesmo diploma legal, o endividamento líquido total de cada município inclui o endividamento líquido das associações de municípios⁴⁹ e das entidades que integram o SEL, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio das contas previstas no RJSEL, proporcional à participação do município no seu capital social.

⁴⁷ Cfr. art. 19º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 55-B/2004, de 30.12. art. 33º, n.ºs 5 e 6 da Lei n.º 60-A/2005, de 30.12.

⁴⁸ Introduzida pela nova LFL, no seu art. 39º e pelo OE para 2007, no art. 33º.

⁴⁹ Não se incluiu a Associação Nacional de Municípios dado que o peso do ML é de apenas 0,36% na totalidade dos municípios.



Para o efeito, releva o endividamento líquido da Área Metropolitana de Lisboa, e das empresas municipais: AMBELIS, EGEAC, EMARLIS, GEBALIS, SRU - Baixa Pombalina, SRU - Ocidental e SRU - Oriental.

Apresentando-se em síntese o endividamento líquido total do município para 2007, como segue (cfr. Anexo 9):

Quadro 24 – Endividamento líquido do ML (2007)

Descrição	Unid. Euros			Total Geral
	ML	AML	SEL	
Endividamento Líquido Total (art. 36º, n.º 2 da NLFL) (CML + AML+ Empresas do SEL)	559.226.238 ⁽¹⁾	(699.865)	33.617.804 ⁽²⁾	592.144.177
Limite de endividamento líquido ⁽³⁾				416.801.450
Taxa de utilização				142,06%

⁽¹⁾ De acordo com o disposto no n.º 3 do art. 36º da NLFL, no apuramento do endividamento líquido do ML não foram considerados os créditos do sobre serviços municipalizados e entidades que integram o SEL, no montante de €26.002.383.

⁽²⁾ Excluiu-se o montante de €3.250.000 de dívidas ao ML das entidades que se encontram em incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL pelas mesmas já terem sido abatidas ao Activo do ML, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art. 36º da NLFL.

⁽³⁾ Vg. Quadro n.º 20.

De acordo com os valores supra apresentados, conclui-se que o limite de endividamento líquido total do ML, em 2007, foi ultrapassado em 42%, o que corresponde a €175.342.727. Saliente-se que o município concorre, *per si*, para o endividamento líquido total na proporção de 94%, ou seja, com €559.226.238, o que bastaria para ultrapassar o referido limite em 34%.

Relativamente a 2006, verificou-se que o limite de endividamento líquido foi ultrapassado em 4%. Porém, esta variação não pode ser objecto de comparação, dadas as alterações legislativas introduzidas em 2007, com a publicação da nova Lei das Finanças Locais.

Saliente-se que esta situação não era desconhecida dos membros da CML dado que, ao longo do triénio, foi objecto de relatórios de execução financeira, regularmente remetidos ao executivo, dando conta da necessidade de adoptar medidas correctivas de contenção da despesa face ao desequilíbrio de contas da autarquia⁵⁰.

Em sede de contraditório, o Presidente do actual executivo e demais subscritores, vieram referir que "(...) no anexo 9 (...)” foi "(...) incluído todo o endividamento do sector Empresarial Local independentemente do cumprimento das regras previsionais no artigo 31.º do Regime Jurídico do Sector Empresarial local (RJSEL) (...)”.

Porém, tal não corresponde à verdade, pois, em conformidade com a nova LFL, para efeitos do cálculo do endividamento total do Município de Lisboa foi apenas considerado o endividamento líquido das entidades que integram o SEL que, em 2007, incorreram em incumprimento das regras de equilíbrio das contas previstas no RJSEL⁵¹. Por este motivo, foram excluídas deste cálculo a EPUL e a EMEL.

Concretamente, nos casos da EGEAC, SRU Oriental e SRU Baixa Pombalina, atendendo a que o montante das verbas a transferir pela autarquia para a respectiva cobertura de prejuízos foi apenas parcialmente transferido, não se considerou verificada a reposição do equilíbrio de exploração das empresas, pelo que foi considerado o

⁵⁰ Vide “Relatório de execução financeira” elaborados pelo DEPF da CML (Vol XIV, do dossier corrente).

⁵¹ Vide Anexos 8 e 9.

respectivo endividamento líquido para efeitos do cálculo do montante de endividamento líquido total do Município.

Relativamente à Gebalis, SRU Ocidental, Emarlis e Ambelis, não foram efectuadas quaisquer transferências pela autarquia, não tendo, assim, dado cumprimento ao preceituado no nº 2 do art. 31º do RJSEL, pelo que também foram considerados os respectivos montantes de endividamento líquido.

Acresce que, no apuramento do endividamento líquido do ML não foram considerados os créditos sobre serviços municipalizados e entidades que integrem o SEL, de acordo com o estipulado no art. 36º, n.º 3 da LFL (no montante global de € 26.002.383). Clarifica-se que nesta rubrica foram incluídas as dívidas de todas as empresas do SEL ao ML, independentemente de cumprirem as regras previstas no art. 31º do RJSEL.

A propósito do apuramento do endividamento líquido do Município, os responsáveis anteriormente identificados alegam que *“(...) por Despacho Conjunto de 6 de Agosto de 2008, do Ministro do Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Administração Local (...) concluiu-se que o ML reduziu o seu endividamento líquido em €67.946.508, o que corresponde a uma redução percentual de 100%. Por isso se afirma categoricamente no referido despacho que “após o apuramento do endividamento líquido relativo a 2007” se verifica que o ML “eliminou a totalidade do excesso de endividamento”.*

“(...) Não se compreende que o relato de auditoria venha considerar que o limite de endividamento líquido total do Município de Lisboa, em 2007, foi ultrapassado em 42%; pois se as entidades competentes para o efeito entendem que, em 2007, o ML “eliminou a totalidade do excesso de endividamento”, tanto assim que determinaram a devolução do montante de € 349.296 das transferências do Orçamento do Estado para 2008 e a suspensão da redução às transferências do Orçamento do Estado para 2007 (...).”

No apuramento do endividamento líquido do Município de Lisboa (Anexo 9) foram contemplados os valores líquidos de provisões, na medida em que estes são os que melhor reflectem a utilização da capacidade de endividamento da autarquia, salvaguardando o princípio da prudência, no sentido de limitar o endividamento à sua real capacidade financeira.

Assim, e não obstante se reiterar a ultrapassagem do limite de endividamento líquido, não podem deixar de se levar em consideração as alegações dos responsáveis em sede de contraditório, de acordo com as quais *“as entidades competentes para o efeito, entendem que, em 2007, o ML eliminou a totalidade do excesso de endividamento, tanto assim que determinaram a devolução (...) das transferências do Orçamento do Estado para 2008 (...)”*, pelo que não estão reunidos os pressupostos que justifiquem um juízo de censura aos responsáveis, o que se mostra susceptível de afastar o eventual apuramento de responsabilidades financeiras.



9. RELAÇÕES FINANCEIRAS COM O SEL

9.1. Breve enquadramento

Desde a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro e, posteriormente, a Lei n.º 100/84, de 23 de Março, que se previa a criação de empresas municipais pelos municípios. Todavia, só com a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, foi regulamentada a criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais.

Este diploma, em conjugação com a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, veio permitir a utilização pelos municípios de diferentes formas de organização jurídico-privada, designadamente a criação de empresas municipais ou a participação no capital social de empresas privadas, na medida em que essas empresas tenham por objecto social a exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público e se contenham no âmbito das atribuições municipais.

Com a aprovação da Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, diploma que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL), revogando a Lei n.º 58/98, foi acolhida uma nova noção de empresa que se identifica com a sociedade comercial (permanecendo, contudo, a noção de empresa municipal da Lei n.º 58/98 como Entidade Empresarial Local regulada no capítulo VII da nova lei), à semelhança do sucedido no Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (RJSEE) estabelecido pelo Dec.-Lei n.º 558/99, de 17/12.

Pretendeu-se, deste modo, sujeitar todas as empresas sob controlo e domínio dos municípios e de outras entidades públicas municipais a um regime comum, obedecendo a regras de transparência, de imparcialidade e de concorrência, em especial, nas relações financeiras entre as diversas entidades participantes, na atribuição de contribuições financeiras às empresas participadas e na consolidação financeira.

9.2. Sector Empresarial do Município de Lisboa

Ao termo do período analisado pela presente auditoria, o SEL⁵² do Município de Lisboa era constituído pelas seguintes empresas:

⁵² Na acepção do artigo 3º da Lei n.º 53-F/2006, o SEL é constituído por “empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, respectivamente, possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude” (...) da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; do direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização. “São também empresas municipais, intermunicipais, e metropolitanas as entidades de natureza empresarial reguladas no capítulo VII da presente lei.”

Sector empresarial do ML



Fonte: Demonstrações Financeiras da CML.

(*) À data do encerramento do trabalho campo, encontravam-se em processo de liquidação.

(**) Passou a integrar o SEL após 2004, ano em que o ML aumentou a sua participação social na empresa.

Até 31.12.2008, os respectivos estatutos não haviam sido adequados ao novo regime jurídico do sector empresarial local, aprovado pela citada Lei n.º 53-F/2006, não tendo, assim, o Município dado cumprimento ao disposto no seu art. 48º⁵³.

Por deliberação tomada em, sessão da CML, de 7.01.2009, publicada no Boletim Municipal n.º 777, de 8.01, os estatutos das empresas Lisboa Ocidental Sociedade de Reabilitação Urbana, GEBALIS, EMEL e EGEAC foram adaptados ao referido RJSEL.

Relativamente à EPUL, e sobre a necessidade de adequar os seus estatutos ao disposto no art. 42º da Lei n.º 58/98, disposição legal que determinava a obrigação de adequação dos estatutos das empresas municipais no prazo legal concedido para o efeito, o Tribunal de Contas pronunciou-se, no Relatório de Auditoria n.º 05/07, da 2.ª Secção, de 25.01.2007 (parágrafo 209 do Relatório), recomendando ao ML que, não tendo cumprido o disposto na Lei n.º 58/98 no prazo legal, e porque já se consideravam derogadas as estipulações estatutárias contrárias à disciplina introduzida por essa lei, deveria proceder à adaptação dos estatutos, dando cumprimento ao disposto na Lei n.º 53-F/2006.

⁵³ De acordo com os n.ºs 1 e 2 do art. 48º do RJSEL, "no prazo máximo de dois anos a contar da data da publicação, as empresas municipais e intermunicipais já constituídas devem adequar os seus estatutos ao disposto na presente lei", prevalecendo a lei (...) "sobre os estatutos das entidades referidas no número anterior que, decorrido o prazo aí mencionado, não tenham sido revistos e adaptados."



9.3. Sistema de controlo interno

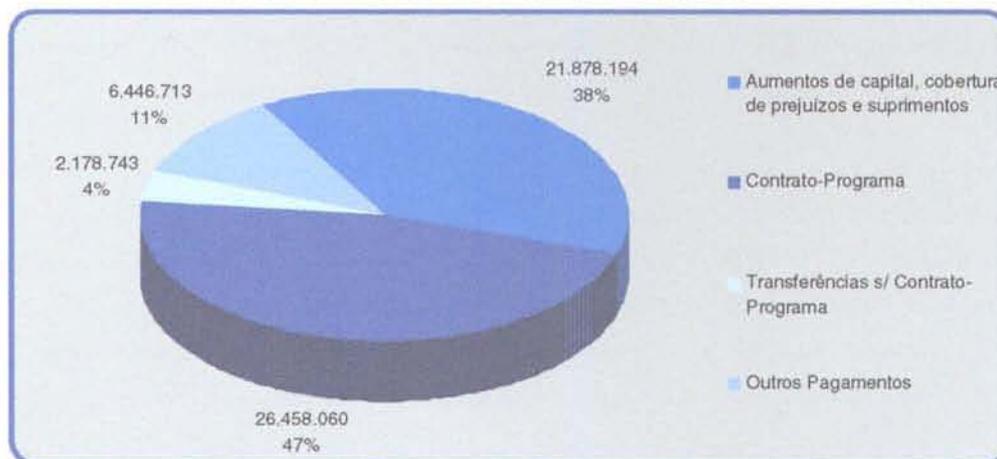
O acompanhamento das relações financeiras estabelecidas entre o Município de Lisboa e as empresas por si detidas evidenciou lacunas, quer pela ausência de orientações destinadas a alinhar a gestão das empresas com os objectivos do município⁵⁴ quer, ainda, pela inexistência de procedimentos de controlo interno de fiscalização⁵⁵, expressas em algumas fragilidades e pontos fracos, designadamente:

- inexistência de procedimentos de controlo (monitorização) sobre as actividades desenvolvidas pelas empresas, nomeadamente as que foram contratualizadas por via da celebração de contratos-programa, contratos de gestão ou protocolos⁵⁶;
- inexistência de procedimentos de circularização, com reflexos na divergência de valores em dívida da autarquia para com as empresas⁵⁷;
- existência nas empresas de planos de actividades e de investimento que são executados sem prévia aprovação pelo município;
- inexistência de procedimentos de prestação de informação pelas empresas à autarquia, quer no domínio financeiro quer da actividade prosseguida, limitando, assim, o seu acompanhamento.

9.4. Transferências para o SEL

De acordo com os dados constantes das contas-correntes da autarquia com o sector empresarial do município de Lisboa, no período entre 01.01.2005 e 30.06.2008, o montante global de transferências para as empresas ascendeu a €56.961.710, repartidos do seguinte modo:

Gráfico 5 – Transferências do ML para as empresas



Fonte: contas correntes da CML.

⁵⁴ Resposta ao questionário do levantamento e avaliação do SCI da autarquia para a área.

⁵⁵ Cfr. Capítulo 4.

⁵⁶ Respostas ao questionário do levantamento e avaliação do SCI, bem como as respostas à requisição n.º 12, pontos 1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 e requisição n.º 14 ponto 4.

⁵⁷ Cfr. elementos recolhidos da circularização às empresas municipais e dados facultados pelo DEPF da CML.

■ contratos-programa

As transferências financeiras efectuadas para as empresas ao abrigo de contratos-programa constituem a maior percentagem do total das transferências (47%), e destinaram-se ao desenvolvimento de acções constantes dos respectivos planos de actividades e investimentos:

Quadro 25 – Execução de contratos-programa [01.01.2005 e 30.06.2008]

Empresas	Contratos-programa celebrados						Pagamentos efectuados	Montantes em dívida em 30.06.2008
	2004	2005	2006	2007	2008 (30.06)	Total		
EGEAC	13.834.827	10.389.682	0	0	0	24.224.509	18.766.974 ⁽¹⁾	0
Emarlis	0	0	0	0	0	0	0	0
EMEL	0	2.481.755	2.911.105	0	0	5.392.860	1.191.086	4.201.773
EPUL	0	0	0	0	0	0	0	0
Gebalis	1.000.000	5.000.000	0	0	0	6.000.000	5.000.000	1.000.000
SRU BP	0	0	0	0	0	0	0	0
SRU Oriental	0	0	0	0	0	0	0	0
SRU Ocidental	0	2.600.000	0	0	0	2.600.000	1.500.000	1.100.000
Total	14.834.827	20.471.437	2.911.105	0	0	38.217.369	26.458.060	6.301.773

Fonte: contas correntes da CML

⁽¹⁾ Não inclui €5.457.535 de pagamentos anteriores a 2005

Pela análise do mapa dos contratos-programa celebrados pelo ML que originaram pagamentos no período em análise, constatou-se que a autarquia mantinha, até 30.06.2008, um elevado montante de dívidas às empresas (cerca de 16% do montante global contratado), algumas destas com bastante antiguidade, o que evidencia dificuldades de cumprimento das obrigações assumidas.

A análise substantiva dos contratos-programa foi feita ao abrigo dos normativos vigentes à data da respectiva celebração, em especial, a Lei n.º 58/98, bem como o Dec.-Lei n.º 558/99, de 17.12 (regime jurídico do sector empresarial do Estado) e o Código das Sociedades Comerciais, aplicáveis subsidiariamente.

Nos termos do art. 31º da citada Lei n.º 58/98, os municípios sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, poderão, mediante a celebração de contratos-programa, conceder subsídios e indemnizações compensatórias como contrapartida pelas obrigações assumidas, os quais fixarão os deveres e os direitos assumidos por cada um dos contraentes, designadamente, as metas e os objectivos programados e o fundamento dos montantes públicos a transferir, em observância às regras nacionais e comunitárias sobre auxílios de Estado.

Todavia, constatou-se que, na generalidade dos contratos, não foi possível apurar, para efeitos do n.º 1 do citado preceito legal, o fim a que se destinavam as verbas contratualizadas com as empresas municipais, dado que os mesmos são omissos quanto ao mesmo. Com efeito, estes não se encontram suficientemente fundamentados no sentido de demonstrar os fins visados, os ganhos de qualidade, a racionalidade económica e a necessidade da contribuição pública.



O contrato-programa constituiu, assim, uma mera formalidade destinada a suportar a realização de actividades municipais que não foram objecto de adequada concretização, ao arrepio das exigências preconizadas nesta matéria pelo citado art. 31º, reforçadas pela actual Lei n.º 53-F/2006 e das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no tocante à transparência das relações financeiras entre entidades públicas e as empresas por si detidas⁵⁸.

■ aumentos de capital, suprimentos e cobertura de prejuízos

A segunda componente (38%) de maior expressão foi a de aumentos de capital, suprimentos e cobertura de prejuízos, conforme se apresenta de seguida:

Quadro 26 - Aumentos de capital, suprimentos e cobertura de prejuízos

Descrição	Empresas	Exercícios					Total (5)=(1)+...+(4)
		2005 (1)	2006 (2)	2007 (3)	2008 (até 30/06) (4)	Unid. Euros	
Aumento de capital	EMEL	8.289.765	0	0	0	8.289.765	
	EGEAC	0	0	0	8.665.817	8.665.817	
	SRU BP	500.000	1.000.000	0	0	1.500.000	
Suprimentos	SRU Ocidental	1.000.000 ⁽¹⁾	0	0	0	1.000.000	
	SRU Oriental	1.500.000	0	0	0	1.500.000	
Cobertura de prejuízos	EMARLIS	0	0	600.00	0	600.000	
	SRU Oriental	0	0	0	322.612	322.612	
Total		11.289.766	1.000.000	600.000	8.988.429	21.878.194	

Fonte: contas correntes da CML.

⁽¹⁾ Convertido em aumento de capital de 2006

De acordo com os dados facultados pelo ML, estes montantes decorreram de um aumento de capital da EMEL (no valor de €8.289.765) resultante da conversão de créditos do município sobre a empresa referentes a receitas de exploração dos espaços de estacionamento⁵⁹ e, ainda, de entradas para reforço do capital da EGEAC, realizadas com fundamento na al. c) do n.º 3 do art. 35º do CSC⁶⁰ (no valor de €8.665.817), que tiveram por finalidade repor a perda de mais de metade dos capitais próprios da empresa.

⁵⁸ Vide neste sentido, as observações constantes dos relatórios de auditoria n.º 6/2006 - "Auditoria à EDUCA, EM", n.º 11/2008. "Auditoria Financeira ao Município de Vila Real" e n.º 32/2008 - "Auditoria de Seguimento ao Sector Empresarial do Estado e Práticas de Bom Governo", todos da 2.ª Secção.

⁵⁹ Deliberação n.º 968/CM/2004, de 09.12.

⁶⁰ Decorre do art. 35º do CSC, sob a epígrafe *Perda de metade do capital* que: N.º 1: Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do seu capital se encontra perdido, ou havendo em qualquer momento fundadas razões para admitir que essa perda se verifica, devem os gestores convocar de imediato a assembleia-geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes; N.º 2: Considera-se estar perdida metade do capital social quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social; N.º 3: Do aviso convocatório da assembleia-geral constarão, pelo menos, os seguintes assuntos para deliberação dos sócios: al. a) a dissolução da sociedade; al. b) a redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, com respeito, se for caso disso, do disposto no n.º 1 do art. 96º; al. c) a realização pelos sócios de entradas de capital para reforço do capital.

Foram também realizadas transferências para as SRU no valor global de €4.000.000, concedidas a título de suprimentos realizados ao abrigo dos arts. 243º e 245º do Código das Sociedades Comerciais⁶¹ e transferências para cobertura de prejuízos, no valor de €922.612, concedidas nos termos do n.º 2 do art. 31º da Lei n.º 53-F/2006, que determina a obrigatoriedade de realização de uma transferência financeira a cargo da autarquia na proporção da respectiva participação social caso o resultado anual operacional acrescido dos encargos financeiros das empresas do SEL seja negativo.

■ outros pagamentos

A análise das transferências para as empresas do SEL do município incidiu, ainda, sobre outros pagamentos, cujo montante global ascendeu a €6.446.713 (11%) no período em análise:

Quadro 27 - Outros pagamentos

Unid.: Euros

Empresas	Pagamentos				Total (5)=(1)+...+(4)
	2005 (1)	2006 (2)	2007 (3)	2008 (até 30.06) (4)	
EPUL	2.258.713	480.056	383.449	42.142	3.164.360
AMBELIS	1.367.192	1.175.989	80.000	0	2.623.180
EMEL	0	502.879	0	0	502.879
EGEAC	4.510	1.052	150.430	303	156.294
TOTAL					6.446.713

Fonte: contas correntes da CML

Trata-se de pagamentos à EPUL de rendas pela utilização de edifícios por serviços da CML, consumos de água, electricidade⁶² e pagamento de pessoal requisitado⁶³, bem como pagamentos à EGEAC pela utilização de um auditório e, ainda, à EMEL pela assinatura de um protocolo de cooperação na área rodoviária e de pagamentos decorrentes de acordos de reconhecimento de dívidas do município às empresas por incumprimento de contratos-programa celebrados com a EPUL⁶⁴ e a EMEL⁶⁵, em exercícios anteriores a 2005.

Foram ainda analisados os montantes transferidos para a AMBELIS, que respeitam ao pagamento de 14 contratos de prestação de serviços, conforme quadro infra:

⁶¹ Proposta n.º 97/2005 (€1M – SRU Ocidental); proposta n.º 472/2005 (€1.5M - SRU Oriental) e proposta n.º 586/2005 e 446/2006 (€500.000 e €1M, respectivamente – SRU Baixa Pombalina).

⁶² Relativos a consumos efectuados em edifícios propriedade da EPUL que se encontram a ser utilizados por serviços da CML, de acordo com resposta dos Serviços ao ponto 3 da requisição n.º 12.

⁶³ Cujo vencimento está a ser incorrectamente processado pela EPUL, que factura posteriormente à CML o valor correspondente às remunerações do pessoal requisitado pela câmara.

⁶⁴ Vide deliberação n.º 86/CM/2004 que aprovou a transferência para a EPUL de uma verba atribuída pela empresa CIN à autarquia no âmbito do subprojecto "Bairro Histórico a Cores – Alfama"; e deliberação n.º 19/CM/2005, pelo qual foi aprovada a regularização de montantes em dívida à empresa decorrentes de anteriores deliberações da CML.

⁶⁵ Deliberação n.º 4/CM/2005, no montante global de €12.999.859.



Quadro Z8 - Contratos de prestação de serviços - ajuste directo

Objecto do contrato	Valor do contrato ¹ (€)	Adjudicação	Responsável pela autorização
Organização de evento – participação da CML no MIPIM “Mercado Internacional de Profissionais do Imobiliário” (2005)	357.000	12.01.2005	Eduarda Napoleão
Organização de evento – participação da CML na SIMA “Salão Imobiliário de Paris” (2005)	300.000	21.04.2005	Eduarda Napoleão
Cedência dos direitos de autor da revista “LXF Lisboa Futura”	89.250	08.02.2005	José Menezes e Teles ²
Organização da II Conferência Internacional “Lisboa Cidade Competitiva”	70.000	07.04.2005	Eduarda Napoleão
Organização do evento “Dia Europeu do Empreendedor”, Manutenção do site www.lisboaactiva.pt e participação no WaterfrontExpo 2005	200.000	07.04.2005	Eduarda Napoleão
Organização de evento - Participação no “Barcelona Meeting Point” (2005)	350.942 ³	30.09.2005	António Carmona Rodrigues
Organização de evento – participação da CML no MIPIM “Mercado Internacional de Profissionais do Imobiliário” (2006)	363.000	20.02.2006	Gabriela Seara
Organização de evento – participação da CML na SIMA “Salão Imobiliário de Paris” (2006)	363.000	22.02.2006	Gabriela Seara
Organização de evento - Participação no “Barcelona Meeting Point” (2006)	339.999	28.09.2006	Carlos Fontão de Carvalho
Organização do evento “Lisboa WaterfrontExpo 2006”	44.286	10.10.2006	Carlos Fontão de Carvalho
Realização de estudo para o desenvolvimento do projecto “Lisboa Film Commission”	15.125	7.12.2006	Carlos Fontão de Carvalho
Organização do evento “Lisboa WaterfrontExpo 2007”	25.530	13.12.2006	Carlos Fontão de Carvalho
Organização do evento “5º evento internacional da Corenet Global Lisboa”	25.047	17.08.2006	Carlos Fontão de Carvalho
Organização do evento - participação da CML no MIPIM “Mercado Internacional de Profissionais do Imobiliário” (2007)	80.000	19.01.2007	António Carmona Rodrigues
Total	2.623.180		

Fonte: Mapa resumo das ordens de pagamento elaborada pelo DEPF

¹ Inclui IVA à taxa legal

² Ao abrigo da competência delegada pelo Versador do Pelouro

³ Tave apenas pagamentos no montante €210,665,20

Trata-se, atento o objecto dos respectivos contratos, da prestação de serviços relacionados com organização de eventos que tiveram a cidade de Lisboa como objecto promocional, que foram adjudicados por ajuste directo com fundamento na aptidão técnica do prestador, sem que, todavia, se encontre comprovado e fundamentado que outro prestador não poderia ter igualmente desempenhado aquelas funções de forma mais vantajosa para a autarquia.

Com efeito, excepto quanto ao contrato de aquisição dos direitos de autor da revista “LXF Lisboa Futura”, indevidamente qualificado de prestação de serviços, todos os demais, pela análise do respectivo clausulado, não revelam a exigência de características específicas para a sua realização, pelo que, face ao valor dos contratos, deveriam ter sido precedidos dos procedimentos de consulta ao mercado legalmente exigíveis (conforme os arts. 10º, 78º, 80º e 81º do Dec.-Lei n.º 197/99, de 8.06, em vigor à data da respectiva adjudicação)⁶⁶.

⁶⁶ De acordo com aqueles artigos, os procedimentos legais exigidos seriam o concurso público (valor superior a €125.000), o procedimento por prévia negociação (valor inferior a €125.000 e superior a €50.000) e o de consulta prévia a cinco (valor inferior a €50.000) ou a três (valor inferior a €25.000) prestadores de serviços.

Salienta-se, todavia, que por força da alteração das regras da contratação pública, estabelecidas pelo Dec.- Lei n.º 18/2008, de 29.01, que aprovou o Código da Contratação Pública, foram fixadas novas regras de escolha do procedimento em função do valor do contrato,

Em sede de contraditório, o vereador Carlos Fontão de Carvalho e o anterior Presidente da CML, António Carmona Rodrigues, vêm alegar o seguinte:

“A AMBELIS foi constituída no início dos anos 90, resultante de uma parceria entre a Câmara Municipal de Lisboa e um conjunto de entidades privadas (...), com o objectivo de contribuir para a modernização da base económica de Lisboa (...).”

“Embora constituída sob a forma de sociedade anónima, coube sempre ao Município de Lisboa, não só a designação da maioria dos membros do Conselho de Administração, como foi o Município de Lisboa que assumiu a direcção, supervisão, monitorização e base de financiamento das suas actividades. À luz das definições de empresas do grupo e pela influência significativa e decisiva exercida pela CML, a AMBELIS, deveria ser considerada como integrante do Sector Empresarial do Município de Lisboa, não fazendo sentido, neste caso, as observações do Tribunal de Contas.

“(...) As razões que estiveram na base desta transferência de responsabilidades, prendiam-se não só com as fortes ligações existentes entre a CML e a AMBELIS, como a necessidade de obter evidentes sinergias, no relacionamento com os parceiros privados presentes na AMBELIS e por fim na divisão dos custos de participação com os sócios da AMBELIS que normalmente participavam nos eventos internacionais.

Por todos estes motivos não me parece razoável que, a CML fosse contratar estes serviços a uma entidade terceira, nem me parece possível a existência de uma qualquer entidade que reúna os requisitos da AMBELIS nesta matéria, pelo que os argumentos invocados no (...)” relato de auditoria “(...) a este respeito carecem de fundamento.”

Em primeiro lugar a AMBELIS era, efectivamente, uma empresa integrada no sector empresarial local, em segundo lugar, em nenhum momento se questionou a aptidão da AMBELIS para prestar, em condições satisfatórias, os serviços contratados pelo Município.

Contudo, tal não significa, que a AMBELIS se encontre excluída das regras da contratação pública⁶⁷ e que a empresa se tenha apresentado como a única em condições de prestar os serviços em causa. Com efeito, constitui jurisprudência uniforme deste Tribunal, que o recurso ao ajuste directo com fundamento na aptidão técnica do prestador - al. d) do n.º 1 do art. 86º do Dec-Lei n.º 197/99, de 8.06 - só pode ter lugar nas situações em que os serviços apresentem uma especificidade técnica que justifiquem que apenas possam ser exercidos por um “fornecedor determinado”⁶⁸.

Em face do exposto, conclui-se, assim, que preterição dos procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor, determina a ilegalidade da respectiva despesa, por violação dos citados preceitos legais e do disposto no ponto 2.3.4.2, al. d), do POCAL, sendo passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

tendo sido fixado, de acordo com o disposto na al. a) do n.º 1 do art. 20º do referido Código, o montante máximo de €75.000 para a escolha do ajuste directo nos contratos de prestação de serviços.

⁶⁷ Com efeito, e de acordo com a jurisprudência firmada no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Acórdãos Teckal, de 19.11.1999, e Stadt Halle, de 11.01.2005), actualmente acolhida no art. 5º, n.º 2, do Dec.-Lei n.º 18/2008, a mera presença de um sócio privado na configuração do capital social da entidade adjudicatária é, por si só, fundamento bastante para que a relação contratual não possa ser qualificada como *in house*, devendo por isso, a entidade adjudicante observar os procedimentos de matriz pré-contratual aplicáveis à formação dos contratos.

⁶⁸ Vd, entre outros, o Acórdão n.º 199/05, de 30 de Novembro, proferido em Subsecção da 1ª Secção, mantido pelo Acórdão n.º 6/06, de 1 de Fevereiro, proferido em Plenário da 1ª Secção, que julgou improcedente o recurso n.º 1/06.



O vício de violação de lei, resultante da preterição das formalidades legalmente exigidas, incide sobre o acto de assunção da despesa, pelo que a infracção financeira ocorrida naquela fase é de imputar, em termos de responsabilidade directa, àqueles que autorizaram a respectiva despesa.

A despesa, no montante global de €2.533.930⁶⁹, foi autorizada pelo Presidente da CML, à data, António Carmona Rodrigues, no valor de €430.942, pelo Vice-presidente, à data, Carlos Fontão de Carvalho, no valor de €449.988, e pelas Vereadoras, Eduarda Napoleão e Gabriela Seara, no valor de €927.000 e de €726.000, respectivamente.

Transferências sem contratos-programa

Para além das situações analisadas nos pontos anteriores, verificou-se ainda a existência de pagamentos às empresas destinados a comparticipar a realização de acções municipais que não foram objecto de contratualização, cujo montante total ascendeu a €2.178.743 (4% do valor total das transferências):

Quadro 29 - Transferências sem contratos-programa

Empresas	Pagamentos				Total (5)=(1)+...+(4)
	2005 (1)	2006 (2)	2007 (3)	2008 (até 30.06) (4)	
EGEAC	1.000.000	0	0	0	1.000.000
EMARLIS	258.884	481.660	0	0	740.544
EPUL	82.199	0	0	0	82.199
AMBELIS	0	360.000	0	0	360.000
TOTAL					2.178.743

Fonte: contas correntes da CML

As transferências em causa foram autorizadas pela CML nos seguintes termos:

- i) Pagamento de indemnização compensatória à EGEAC, no valor de €1.000.000, pela realização de acções de índole cultural (organização de eventos e exposições) da CML (deliberação n.º 864-B/CM/2005);
- ii) Pagamento de subsídios de exploração à EMARLIS, no valor de €223.484 (deliberação n.º 953-C/CM/2004), €35.400 (deliberação n.º 571/CM/2005) e €481.660 (deliberação n.º 219-B/CM/2006), destinados a assegurar a realização de actividades compreendidas no plano de actividades da empresa;
- iii) Pagamento de subsídio à EPUL, no valor de €82.199 (deliberação n.º 676-A/CM/2005), destinado a apoiar a empresa pela realização de um estudo de mercado imobiliário e habitação, integrado no plano de actividades da empresa;
- iv) Pagamento de subsídio à AMBELIS, no valor de €360.000 (deliberação n.º 376/CM/2006), destinado a apoiar actividades desenvolvidas pela empresa.

⁶⁹ Vd. Quadro n.º 27, com exclusão do valor de €89.250, correspondente ao contrato de aquisição dos direitos de autor da revista "LXF Lisboa Futura".

Considerando que a Lei n.º 58/98, nos seus arts. 27.º e 31.º, determinou que a concessão de participações financeiras, subsídios e dotações destinadas às empresas fossem subordinadas à celebração de contratos-programa nos quais o Município e a empresa acordam as condições de realização de objectivos, exigência, aliás, que foi reforçada pela actual Lei n.º 53-F/2006, que veio concretizar e densificar estes pressupostos, em especial, no seu art. 9.º, n.º 2 (*viabilidade económico-financeira e racionalidade económica*), conjugado com os arts. 7.º (*princípios de gestão*), 13.º (*proibição de compensações*), 20.º (*contratos de gestão*) e 23.º (*contratos-programa*), conclui-se, assim, que as transferências financeiras concedidas às empresas não foram suportadas por contrato-programa.

Em sede de contraditório, e sobre a matéria das transferências sem suporte em contrato-programa, concretamente para a EMARLIS, pronunciaram-se o Vereador Carlos M. Fontão de Carvalho, o anterior Presidente da CML, António Carmona Rodrigues e o Vereador António Moreira Marques que, no essencial, reproduziu os argumentos apresentados por aqueles responsáveis:

“A CML constituiu a EMARLIS nos anos 90 (?), com o objectivo de lhe atribuir funções na área do saneamento básico, nomeadamente, no tratamento das águas residuais da capital (...).”

“Em 2006, quando já se perspectivava o encerramento da empresa, por falta de condições políticas para o seu relançamento, foi a Câmara confrontada com a necessidade de suportar gastos inadiáveis da empresa, no âmbito da actividade normal de exploração, nomeadamente com os salários do quadro de funcionários (...).”

“Ora, como facilmente se compreenderá, não fazia qualquer sentido aprovar um contrato-programa com uma empresa sem projecto e que caminhava para a sua dissolução.”

O relato entende que a ausência de contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um vício de violação de lei por «preterição de formalidades legalmente exigidas» (...).”

“Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função permissiva ou habilitante e não uma função impositiva ou prescritiva. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumentos contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.”

“(…) A celebração de contratos-programa é uma possibilidade aberta aos municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros”

“Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no art. 65.º, n.º 8, da LOPTC.”

As transferências de verbas para a EMARLIS foram autorizadas por deliberações da CML que, atento o seu teor, se destinaram a subsidiar a empresa pela prossecução de actividades inscritas nos instrumentos de gestão previsional, relativos aos exercícios de 2004 e 2005.



Ou seja, quando a autarquia deliberou transferir verbas para a EMARLIS fê-lo com fundamento na necessidade de dotar a empresa de meios financeiros adequados ao desenvolvimento de um conjunto de actividades de interesse municipal, programadas para os anos de 2004 e 2005, e não, na necessidade de suportar gastos inadiáveis da empresa durante o exercício de 2006, conforme alegado pelos responsáveis⁷⁰.

Por imperativo legal, a gestão das empresas municipais encontra-se, e já se encontrava desde a Lei n.º 58/98, subordinada aos princípios da promoção do desenvolvimento local e regional e da viabilidade económica e financeira (arts. 29º da Lei n.º 58/98 e 7º da Lei n.º 53-F/2006), os quais determinam que a gestão destas deve ser articulada de acordo com os objectivos do município, salvaguardando a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro das mesmas.

Contudo, as empresas municipais encontram-se, também, sujeitas a regras nacionais e comunitárias sobre auxílios públicos que implicam o cumprimento de regras de transparência e concorrência que visam, sobretudo, evitar que as relações entre empresas e municípios possam resultar em situações susceptíveis de impedir ou falsear a concorrência⁷¹.

Foi por esta razão que o legislador, ponderados os interesses e os princípios enunciados, veio admitir a possibilidade de os municípios poderem apoiar ou compartilhar as actividades dessas empresas, mas apenas, nas situações expressamente previstas por lei. Portanto, a regra é a da proibição de compensações.

A tese de que a figura dos contratos-programa, prevista e regulada no citado art. 31º, constitui um mero instrumento facultativo, de carácter residual, dado que se destina a ser utilizado apenas nas situações em que a autarquia pretenda que a empresa prossiga objectivos sectoriais, realize investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adopte preços sociais, e que fora dessas circunstâncias, não há limites, carece de fundamentação legal, dado que é uma interpretação que não tem a mínima correspondência na letra da lei e não tem em conta a unidade do sistema jurídico, sendo, por isso, contrária às regras da interpretação jurídica plasmadas no art. 9º do Código Civil e que não tem acolhimento, nem na Lei n.º 58/98, nem na actual Lei n.º 53-F/2006, que a revogou.

Neste contexto, mantêm-se as conclusões de que as deliberações que autorizaram a transferência de verbas para as empresas fora do âmbito das situações previstas no art. 31º da Lei n.º 58/98, de 18.08, em vigor à data dos factos, são ilegais por violação deste preceito legal e do ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da LOPTC.

Em virtude de o vício de violação de lei, resultante da preterição das formalidades legalmente exigidas, incidir sobre o acto de assunção da despesa, e não ser curial que os responsáveis não conhecessem o que a lei determina, a infracção financeira ocorrida nesta fase é de imputar, em termos de responsabilidade directa, àqueles que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa.

⁷⁰ Ora, se é certo que a constituição, em Novembro de 2001, da sociedade SIMTEJO, SA, provocou uma reestruturação da EMARLIS, em virtude de parte substancial da sua actividade ter sido transferida para aquela sociedade, o facto é que a empresa manteve actividade até 30.08.2007, altura em que foi deliberada a sua extinção (proposta n.º 242/2007).

⁷¹ Cfr. n.º 3 do art. 8º do Dec.-Lei n.º 558/99, de 17.12, aplicável *ex vi* art. 3º da Lei n.º 58/98.

A despesa, no montante global de €2.178.743, foi autorizada pelos membros do executivo municipal identificados no Anexo 3.

10. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos dos arts. 2º e 9º, n.ºs 2 e 5, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, a suportar pelo Município de Lisboa, no valor de €17.164,00 (dezassete mil, cento e sessenta e quatro euros).



Tribunal de Contas

DECISÃO

Os Juizes da 2ª Secção, em plenário, nos termos da alínea f) do n.º 1 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 Presidente da Câmara Municipal de Lisboa;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, 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 10.

Tribunal de Contas, em 04 de Março de 2010

O Conselheiro Relator

(António Manuel Fonseca da Silva)

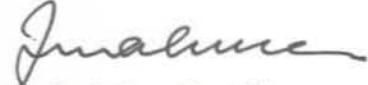
Os Conselheiros Adjuntos

(Raul Jorge Correia Esteves)

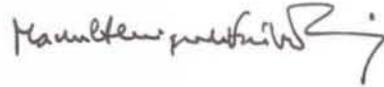
(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



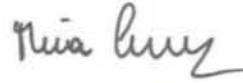
(José Luís Pinto Almeida)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José Manuel Monteiro da Silva)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente



O Procurador-Geral Adjunto



ANEXOS



ÍNDICE

ANEXO 1 - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	4
ANEXO 2 - RESPONSÁVEIS PELA APROVAÇÃO DO PLANO DE PAGAMENTOS.....	6
ANEXO 3 - RESPONSÁVEIS PELA APROVAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS SEM CONTRATO-PROGRAMA	7
ANEXO 4 - RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS	13
ANEXO 5 - CIRCULARIZAÇÃO A FORNECEDORES	14
ANEXO 6 - APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO.....	16
ANEXO 7 - EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS PELAS EMPRESAS MUNICIPAIS EM 2005 E 2006	18
ANEXO 8 - EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS PELAS EMPRESAS MUNICIPAIS EM 2007	19
ANEXO 9 – ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	20
ANEXO 10 - EMPRESAS MUNICIPAIS – OUTROS FLUXOS FINANCEIROS	22
ANEXO 11 – ALEGAÇÕES	23

ANEXO 1 - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição do facto	Norma violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade	
				Sancionatória	Valor da multa
7.	Não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores.	al. g) do ponto 2.3.4.2. e ponto 2.6.1. do POCAL	<p>Carlos Miguel Fontão de Carvalho 28.10.2005 a 28.02.2007</p> <p>Pedro Augusto Cunha Pinto 12.03 a 07.09.2005</p> <p>José Vitorino Cardoso da Silva 01.08 a 31.12.2007 e 01.01 a 30.06.2008</p>	al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08	Entre 15 UC e 150 UC (n.º 2 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08)
8.1.3.	Celebração de planos de regularização de dívida vencida a fornecedores.	<p>- arts 2º, n.º 4, e 23º, n.º 1, da Lei n.º 42/98, de 6.08</p> <p>- arts. 38º, n.º 12, e 40º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01</p>	<p>Planos de regularização de dívida celebrados em 2004, 2005 e 2006:</p> <p>Carlos Miguel Fontão de Carvalho: €46.328.070</p> <p>Pedro Augusto Cunha Pinto: €16.743.689</p> <p>Planos de regularização de dívida celebrados em 2008 (até 30.06)</p> <p>(Vide anexo 2)</p>	al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08	



Item	Descrição do facto	Norma violada	Responsáveis	Apuramento de responsabilidade	
				Sancionatória	Valor da multa
9.	Adjudicação de contratos de prestação de serviços com preterição dos procedimentos de consulta ao mercado.	arts. 10º, 78º, 80º e 81º do DL n.º 197/99, de 08.06, (em vigor à data da respectiva adjudicação) e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	António Carmona Rodrigues: €430.942 Carlos Fontão de Carvalho: €449.988 Eduarda Napoleão: €927.000 Gabriela Seara: €726.000	al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08	Entre 15 UC e 150 UC (n.º 2 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08)
9.	Transferências efectuadas para as empresas municipais que não foram sustentadas por contratos-programa.	art. 31º da Lei n.º 58/98, de 18.08 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	Membros do órgão executivo municipal que aprovaram as propostas de atribuição de transferências (Vide anexo 3)	al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26.08	



Tribunal de Contas

ANEXO 2 - RESPONSÁVEIS PELA APROVAÇÃO DO PLANO DE PAGAMENTOS DOS 90 MAIORES CREDORES DA AUTARQUIA E ACORDOS DE PAGAMENTOS (ITEM 8.1.3)

Membros do executivo municipal que deliberaram o plano de pagamentos dos 90 maiores credores da autarquia e o plano de pagamentos: reunião da CML de 09.04.2008			
Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
António Luís Santos da Costa (Presidente) (PS)	X		
Manuel Sande e Castro Salgado (PS)	X		
Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito (PS)	X		
Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcelos (PS)	X		
Maria Rosália Vargas Esteves Lopes da Mota (PS)	X		
José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva (PS)	X		
António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues (Lisboa com Carmona)	X		
Pedro José Del-Negro Feist (Lisboa com Carmona)	X		
Isabel Maria Pinto da Conceição Elias (Lisboa com Carmona)	X		
Fernando Mimoso Negrão (PPD/PSD)	X		
José Frederico de Lemos Salter Cid (PPD/PSD)	X		
Margarida Maria de Moura Alves da Silva Almeida da Saavedra (PPD/PSD)	X		
Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta (Cidadãos por Lisboa)	X		
Maria Cristina Gomes da Silva Cardoso de Albuquerque (Cidadãos por Lisboa)	X		
Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva (PCP)			X
Manuel Baptista Figueiredo (PCP)			X
José Paixão Moreira Sá Fernandes (BE)	X		
Ausentes			
José Ramos Ascensão (substituído por Isabel Elias)			
Manuel João Ramos (substituído por Cristina Albuquerque)			
Rita Magrinho (substituída por Manuel Figueiredo)			



ANEXO 3 - RESPONSÁVEIS PELA APROVAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS SEM CONTRATO-PROGRAMA (ÍTEM 9)

Membros do executivo municipal que deliberaram a transferência de €82.199, para a EPUL, sem suporte em contrato-programa: reunião da CML de 30.09.2005			
Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
António Carmona Rodrigues (PPD/PSD)	X		
Pedro Augusto da Cunha Pinto (PPD/PSD)	X		
Maria Eduarda Casadinho Napoleão (PPD/PSD)	X		
Maria Manuel Pinto Barbosa (PPD/PSD) a)			
Maria Helena Lopes da Costa (PPD/PSD)	X		
Ana Sofia Fernandes Bettencourt (PPD/PSD)	X		
José António Moreira Marques (PPD/PSD) a)			
António Manuel Pimenta Prôa (PPD/PSD) a)			
Vasco Seixas Duarte Franco (PS)	X		
José Tomás Vasques (PS)	X		
Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho (independente) b)			
Ana Margarida Magalhães Vasques (PS) a)			
António Simões Abreu (PCP)			X
Rita da Conceição Carraça Magrinho (PCP)			x
Maria Alexandra Gonçalves (PCP)			X
Manuel Baptista Figueiredo (PCP)			X
Maria Orísia Roque Correia (CDS/PP)	X		
Ausentes			
António Monteiro			
a) Não esteve presente no momento do voto b) Não existe registo na acta do sentido de voto			

Membros do executivo municipal que deliberaram a transferência de €360.000, para a AMBELIS, sem suporte em contrato-programa: reunião da CML de 09.08.2006			
Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
António Carmona Rodrigues (PPD/PSD)	X		
Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho (PPD/PSD)	X		
Pedro José Del Negro Feist (PPD/PSD)	X		
José Manuel Amaral Lopes (PPD/PSD)	X		
Sérgio Lipari Garcia Pinto (PPD/PSD)	X		
Rodrigo Miguel Dias Saraiva (PPD/PSD)	X		
Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro (PPD/PSD)	X		
António da Conceição Tavares (PPD/PSD)	X		
Manuel Maria Ferreira Carrilho (PS) a)			
Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura (PS) a)			
António Manuel Dias Baptista (PS)			X
Mário Neto Reis Lourenço (PS)			X
José Manuel Dias Ferreira (PS)			X
Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva (PCP)			X
Rita da Conceição Carraça Magrinho (PCP)			X
José Paixão Moreira Sá Fernandes (BE)			X
Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto (CDS/PP)	X		
Ausentes			
Marina Ferreira			
Gabriela Seara			
António Proa			
Nuno Gaioso			
Isabel Seabra			
a) Não esteve presente no momento da votação			



Tribunal de Contas

Membros do executivo municipal que deliberaram a transferência de €481.660, para a EMARLIS, sem suporte em contrato-programa: reunião da CML de 10.05.2006			
Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
Carlos Miguel Fernandes Fontão de Carvalho (PPD/PSD)	X		
Marina João da Fonseca Lopes Ferreira (PPD/PSD) a)			
Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara (PPD/PSD)	X		
António Manuel Pimenta Prôa (PPD/PSD)	X		
José Manuel Amaral Lopes (PPD/PSD)	X		
Sérgio Lipari Garcia Pinto (PPD/PSD)	X		
Rodrigo Miguel Dias Saraiva (PPD/PSD) a)			
Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro (PPD/PSD)	X		
Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro (PS)		X	
Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura (PS) a)			
António Manuel Dias Baptista (PS)		X	
Maria Isabel Albuquerque Carvalho Seabra (PS)		X	
Ana Sofia Ramos Correia Ferreira (PS)		X	
Rita da Conceição Carraça Magrinho (PCP)			X
Carlos Moreira de Carvalho (PCP)			X
José Paixão Moreira Sá Fernandes (BE)			X
Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto (CDS/PP) a)			
Ausentes			
António Carmona Rodrigues			
Pedro Feist			
Manuel Maria Carrilho			
Ruben de Carvalho			
a) Não estavam presentes no momento da votação			

Membros do executivo municipal que deliberaram a transferência de €35.400, para a EMARLIS, sem suporte em contrato-programa: reunião da CML de 31.08.2005

Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
António Carmona Rodrigues (PPD/PSD)	X		
Pedro Augusto da Cunha Pinto (PPD/PSD)	X		
Maria Eduarda Casadinho Napoleão (PPD/PSD)	X		
Maria Manuel Pinto Barbosa (PPD/PSD) a)			
Maria Helena Lopes da Costa (PPD/PSD)	X		
Ana Sofia Fernandes Bettencourt (PPD/PSD)	X		
José António Moreira Marques (PPD/PSD)	X		
Paula Cristina Monteiro Santos Gomes (PPD/PSD)	X		
Vasco Seixas Duarte Franco (PS)			X
Rui Pedro Oliveira Barroso Soares (PS) a)			
Filipe Santos Fernandes da Costa (PS)			X
Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho (independente)	X		
António Simões Abreu (PCP)			X
Rita da Conceição Carraça Magrinho (PCP)			X
Maria Alexandra Gonçalves (PCP)			X
Carlos Moreira de Carvalho (PCP)			X
António Carlos Bivar Branco de Penha Monteiro (CDS/PP)	X		
Ausentes			
António Carmona Rodrigues			
Tomás Vasques			
Margarida Magalhães			
Manuel Figueiredo			
a) Não estiveram presentes no momento da votação			



Tribunal de Contas

Membros do executivo municipal que deliberaram a transferência de €1.000.000, para a EGEAC, sem suporte em contrato-programa: reunião da CML de 28.12.2005			
Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
António Carmona Rodrigues (Presidente) (PPD/PSD)	X		
Marina João da Fonseca Lopes Ferreira (PPD/PSD)	X		
Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara (PPD/PSD)	X		
António Manuel Pimenta Prôa (PPD/PSD)	X		
José Manuel Amaral Lopes (PPD/PSD)	X		
Sérgio Lipari Garcia Pinto (PPD/PSD)	X		
Rodrigo Miguel Dias Saraiva (PPD/PSD)	X		
Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro (PPD/PSD)	X		
Manuel Maria Ferreira Carrilho (PS)		X	
Nuno Ricardo Gaioso Jorge Ribeiro (PS)		X	
Natalina Nunes Esteves Pires Tavares de Moura (PS)		X	
António Manuel Dias Baptista (PS)		X	
Maria Isabel de Albuquerque Carvalho Seabra (PS)		X	
Ruben Luís Tristão de Carvalho e Silva (PCP)			X
Rita da Conceição Carraça Magrinho (PCP)			X
José Paixão Moreira Sá Fernandes (BE)			X
José Miguel Nunes Anacoreta Correia (CDS/PP)		X	
Ausentes			
Carlos Miguel Fontão de Carvalho (substituído por Rodrigo Saraiva)			
Pedro Feist (substituído por Álvaro Carneiro)			
Mara José Nogueira Pinto (substituída por Anacoreta Correia)			

Membros do executivo municipal que deliberaram a transferência de €223.484, para a EMARLIS, sem suporte em contrato-programa: reunião da CML de 06.12.2004

Nome	Voto		
	S	Abs	N
Presentes			
António Carmona Rodrigues (Presidente) (PPD/PSD)	X		
Pedro Augusto da Cunha Pinto (PPD/PSD)	X		
Maria Eduarda Casadinho Napoleão (PPD/PSD)	X		
Maria Manuel Pinto Barbosa (PPD/PSD)	X		
Maria Helena Lopes da Costa (PPD/PSD)	X		
Ana Sofia Fernandes Bettencourt (PPD/PSD)	X		
José António Moreira Marques (PPD/PSD)	X		
António Manuel Pimenta Prôa (PPD/PSD)	X		
Vaso Seixas Duarte Franco (PS) a)			
Ana Margarida Moreira de Magalhães Vasques (PS)	X		
Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho (independente)	X		
Rui Pedro Oliveira Barroso Soares (PS) a)			
António Simões Abreu (PCP)			X
Rita da Conceição Carraça Magrinho (PCP)			X
Maria Alexandra Gonçalves (PCP)			X
José António Teixeira Araújo (PCP)			X
António Carlos Bivar Branco de Penha Monteiro (CDS/PP)	X		
Ausentes			
Tomás Vasques			
Manuel Figueiredo			
a) Não estavam presentes no momento da votação			



Tribunal de Contas

ANEXO 4 - RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS

Responsáveis	Cargo	2005	2006	2007		
		Órgão Executivo	Órgão Executivo	Órgão Executivo	Comissão Administrativa	Órgão Executivo
António Pedro Carmona Rodrigues	Presidente	01/01 a 11/03 08/09 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 18/05		
	Vereador	12/03 e 07/09	-	-	-	01/08 a 31/12
Pedro Santana Lopes	Presidente	12/03 a 07/09	-	-		
António Luís Santos Costa	Presidente	-	-			01/08 a 31/12
Ana Sofia Fernandes Bettencourt	Vereadora	01/01 a 08/10				
Maria Eduarda Casadinho Napoleão	Vereadora 1/2 tempo	01/01 a 08/10				
Maria Helena Passos Rosa Costa	Vereadora 1/2 tempo	01/01 a 08/10				
Maria Manuel Cavaleiro Barbosa	Vereadora	01/01 a 08/10				
Pedro Augusto Cunha Pinto	Vereador	01/01 a 08/10				
António Moreira Marques	Vereadora 1/2 tempo	01/01 a 08/10				
António Carlos B.B. de P. Monteiro	Vereador 1/2 tempo	01/01 a 08/10				
Vasco Seixas Duarte Franco	Vereador s/ tempo atribuído	01/01 a 08/10				
António Simões Abreu	Vereador s/ tempo atribuído	01/01 a 08/10				
José Tomaz Vasquez	Vereador s/ tempo atribuído	01/01 a 08/10				
Ana Margarida Moreira Magalhães	Vereador s/ tempo atribuído	01/01 a 08/10				
Maria Alexandra Gonçalves	Vereador s/ tempo atribuído	01/01 a 08/10				
Manuel Baptista Figueiredo	Vereador s/ tempo atribuído	01/01 a 08/10				
Carlos Miguel G.F. Fontão Carvalho	Vereador 1/2 tempo	01/01 a 08/10	-	-		-
	Vereador c/ tempo atribuído	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 28/02		
Marina João F. Lopes Ferreira	Vereador c/ tempo atribuído	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05	Presidente	18/05 a 31/07
Pedro José Del Negro Feist	idem	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 18/05		01/08 a 31/12
Gabriela Maria Chico C. Seara	idem	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 25/01		01/08 a 31/12
	Vereador 1/2 tempo	01/01 a 08/10	-	-		-
António Manuel Pimenta Prôa	Vereador c/ tempo atribuído	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05	Vogal	18/05 a 31/07
	Vereador c/ tempo atribuído	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05	Vogal	18/05 a 31/07
José Manuel Amaral Lopes	Vereador c/ tempo atribuído	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		-
Sérgio Lipari Garcia Pinto	idem	28/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		-
Maria José Nogueira Pinto	Vereador c/ tempo atribuído	-	01/01 a 15/11			-
	Vereador s/ tempo atribuído	09/10 a 31/12	15/11 a 31/12	01/01 a 25/04		-
Manuel Maria F. Carrilho	Vereador s/ tempo atribuído	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 15/01		-
Nuno Ricardo Gaioso Ribeiro	idem	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		-
Natalina Nunes Moura	idem	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		-
António Manuel Dias Baptista	idem	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		-
Maria Isabel Carvalho Seabra	idem	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		-
Rubem Luis Carvalho e Silva	idem	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		01/08 a 31/12
Rita da Conceição C. Magrinho	idem	01/01 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		01/08 a 31/12
José Paixão M.Sá Fernandes	idem	09/10 a 31/12	01/01 a 31/12	01/01 a 09/05		01/08 a 31/12
Rodrigo Miguel Dias Saraiva	Vereador		-	26/01 a 09/05		-
Paulo Manuel Bernardes Moreira	Vereador		-	29/02 a 09/05		-
José Miguel Anacoreta Correia	Vereador		-	26/04 a 09/05		-
Rui Paulo da Silva Figueiredo	Vereador s/ tempo atribuído		-	16/01 a 09/05		-
Fernando José Pires Santana	Vogal		-	09/05 a 18/05		-
Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito	-		-	-	Vogal	18/05 a 31/07
José Vitorino Sousa Cardoso Silva	-		-	-	Vogal	18/05 a 31/07
Manuel Sande e Castro Salgado						01/08 a 31/12
Marcos Cunha L. P. Vasconcelos						01/08 a 31/12
Maria Rosalia V. E. Lopes da Mota						01/08 a 31/12
José Pedro Sande Lemos Ascensão						04/10 a 31/12
Fernando Mimoso Negrão						01/08 a 31/12
José Frederico Lemos Salter Cid						01/08 a 31/12
Margarida Maria Almeida Saavedra						01/08 a 31/12
Maria Helena Rego C. S. Roseta						01/08 a 31/12
Manuel João Silva Ramos						01/08 a 31/12

ANEXO 5 - CIRCULARIZAÇÃO A FORNECEDORES

Para efeitos de validação da informação respeitante à dívida expressa no mapa Modelo 8.3.2.6 – Dívidas a Terceiros, foi efectuada circularização dos saldos das contas correntes de fornecedores junto de 54 entidades, representando 89% do saldo global da dívida de terceiros, reportada a 31.12.2007, tendo-se obtido 49 respostas.

Entre os saldos relevados contabilisticamente pela autarquia e os indicados pelos fornecedores, apenas seis foram coincidentes, tendo os demais apresentado divergências. Neste sentido, solicitou-se aos serviços para procederem à sua conciliação, sendo posteriormente reconciliados pela equipa, resultando as seguintes situações:

- a) Documentos relevados na contabilidade da autarquia e que não estão registados pelo Fornecedor:
 - i) a crédito (facturas¹, notas de débito), alguns destes documentos apresentam alguma antiguidade (ex: 1995, 1996, 1997, 2000, etc...): €131.058.915;
 - ii) a débito (notas de crédito): €41.355.095;

- b) Facturas relevadas na contabilidade dos fornecedores e que não estão registados pela autarquia:
 - i) a crédito (notas de crédito): €28.733.476;
 - ii) a débito (facturas², notas de débito), alguns destes documentos apresentam alguma antiguidade (ex: 1995, 1996, 1997, 2000, etc...): €51.272.513.

De acordo com a justificação apresentada pelo Departamento de Contabilidade, *“os saldos por conciliar incidem sobretudo nas facturas mais antigas, quando a experiência na contabilidade patrimonial era ainda incipiente e não existia centralização de facturas (...) as divergências correspondem a situações para as quais ainda não foi possível obter as necessárias confirmações documentais dos fornecedores essenciais à regularização contabilística.”*

Do exposto, conclui-se que o controlo das contas de terceiros é insuficiente, não assegurando a prevenção e detecção oportuna de erros, conduzindo a demonstrações financeiras deficientes.

¹ Incluindo as cedidas pelos fornecedores a empresas de factoring que permanecem contabilizadas nas contas dos credores originários.

² Algumas situações referem-se a documentos emitidos pelos credores e que ainda não foram validados pela autarquia com vista ao seu registo contabilístico.



Tribunal de Contas

Reconciliação

Entidade	Saldo SAP 31.12.2007	Saldo Fornecedor 31.12.2007	DIFERENÇA	Movimentos registados pela CML e não pelo Fornecedor		Movimentos registados pelo Fornecedor e não pela CML		Reconciliação
				Débito	Crédito	Débito	Crédito	
1 ALVES RIBEIRO SA	5.981.926,18	4.141.554,44	1.720.371,74	2.197,37	-3.173.480,89	1.450.996,44	-104,65	4.141.554,45
2 ASTROLIMPA-SOC LIMPEZAS INDUST R, SA	646.722,09	682.748,11	-36.026,02		-5.533,17	480.951,03	-419.391,84	682.748,11
3 CAIXA GERAL DE DEPOSITOS SA	16.652.016,81	5.504,23	16.646.512,58		-16.650.713,08	4.200,50		5.504,23
4 CIMERA-ND COM CONSTR CIVL LDA	1.114.822,36	747.440,41	367.381,95	19.972,27	-1.033.639,82	647.426,09	-1.141,78	747.440,31
5 CME-CONSTRUÇAO M.ELECTROMECANICA SA	1.740.684,79	1.993.486,74	-252.801,95	21.689,25	-26.926,28	278.827,71	-20.788,73	1.993.486,74
6 COMPANHIA DE MODELOS E IMAGEM, LDA	50.000,00	50.000,00	0,00					
7 CONSTRUTORA ALBARRA, LDA	49.272,89							49.272,89
8 CONSTRUTORA DO TAMEGA SA	5.905.240,72	5.905.135,72	105,00				-105,00	5.905.135,72
9 CONSTRUTORA SAN JOSE, SA	2.790.561,19	1.737.104,48	1.053.456,71		-2.668.341,90	5.813.111,90	-4.198.226,71	1.737.104,48
10 CONSTRUTORA V.LA FRANCA LDA	436.732,01	434.413,46	2.318,55	65.134,93	-500.794,67	433.341,19		434.413,46
11 CPDS-COMP PORT COMPUT INFORM SIST	1.112.049,58	162.998,74	949.050,82		-990.588,36	41.537,54		162.998,74
12 EDIFER-CONST PRES COELHO & FERNAN	9.151.695,35	5.850.494,58	3.301.200,79	274.227,14	-4.958.040,89	1.408.253,35	-25.640,39	5.850.494,56
13 EIP DISTRIBUÇAO ENERJICA, SA	12.768.806,61							12.768.806,61
14 ESSA-C-EMRGEST E ANIM CULTURAL EM	8.902.288,34	3.517.217,13	5.385.071,21	19.919.108,62	-20.249.287,51	12.040.736,80	-17.085.628,66	3.517.217,39
15 EVEL-BMP PUBL MUNC ESTACLEBOA	10.645.096,10	-1.764.996,00	12.410.092,10	-67.278,61	-13.010.853,85	688.040,16		-1.764.996,00
16 ENGARTE-ENG CONSTRUCCES, LDA	2.518.023,95	2.011.210,18	506.813,77		-2.323.087,83	2.261.080,07	-444.806,01	2.011.210,18
17 EPAL-BMP PORT DAS AGUAS LIVRES, SA	4.411.922,78	4.022.923,00	388.999,78	305,75	-2.568.939,80	2.216.750,07	-37.114,80	4.022.924,00
18 EPUL-EMPRESA PUBLICA URBANIZ LISBOA	6.422.687,00	1.974.523,63	4.448.163,37	8.809.916,72	-13.353.689,87	95.809,58		1.974.523,63
19 EYSSA TESIS-TEC SIST ELECTRONICOS S	2.968.973,39	715.140,56	2.253.832,83	43.888,82	-2.445.909,71	148.178,06		715.140,56
20 GALERIA DE ARTE-PEDRO CERPA SOC UNIP	9.000,00	9.000,00	0,00					9.000,00
21 GERTRUDE	152.874,04	190.822,63	-37.948,59		-1.543,90	39.462,49		190.822,63
22 GLOBAL NOTICIAS PUBLICACOES SA	122.595,85	239.529,48	-116.933,63		-10.342,17	128.850,08	-1.574,28	239.529,48
23 IED-ENGENHARIA CONSTRUCAO LDA	718.544,27	693.089,69	25.454,58	6.673,18	-725.217,45	699.413,33	-6.323,64	693.089,69
24 MOHFN-MEDIAÇAO MOBILIARIA, SA	616.068,83	616.845,11	-776,28			776,28		616.845,11
25 ISS PLANTAGRO-CONST MANUT E VERDES	2.330.710,64	1.547.679,51	783.031,13		-1.985.247,37	1.109.628,16	-7.411,92	1.547.679,51
26 JOAO ANTUNES AMARO LDA	156.931,86	56.612,37	100.319,49		-113.411,73	13.307,04	-214,80	56.612,37
27 JOAQUIM ALVES E OUTRA	335.000,00							335.000,00
28 MOTA ENGL ENGENHARIA CONSTRUCAO SA	8.983.425,38	7.719.695,77	1.263.729,61	17.236,94	-7.732.424,18	6.468.612,48	-17.154,85	7.719.695,77
29 NEOLIMPE-SOC TED LIMPEZAS GERAIS LD	178.536,78	213.964,72	-35.427,94		-14.381,30			164.175,48
30 NOPRODIGITAL-COM EQUIP ESCRIT LDA	11.910,51	11.910,51	0,00					
31 NOVABASEIS-INFRISGT NFOR, SA	222.522,34	222.415,24	222.415,24		-107,10			222.415,24
32 PERT - ENGENHARIA E CONSTRUCAO SA	460.298,73	433.628,45	26.660,28	16.801,83	-423.044,57	395.504,89	-15.922,43	433.628,45
33 PETROLEOS PORTUGAL PETROGAL SA	2.849.518,91	1.283.513,32	1.566.005,59	1.280,09	-1.628.978,23	251.539,28	-193.168,31	1.280.191,74
34 PROTESEGURANCA-PHOT SE MOV BENS SA	967.122,31	1.055.042,52	-87.920,21		-439.601,05	615.441,47	-87.920,21	1.055.042,52
35 PT COMUNICACOES, SA	3.714.950,85	701.875,73	3.013.074,92	1.735,67	-3.047.784,54	32.973,95		701.875,73
36 PT PRIME-SOLUCOES EMPRESARIAS TELE	8.730.922,74	1.036.546,34	7.694.376,40		-7.753.543,37	59.166,97		1.036.546,34
37 RAMIRO DELGADO CONST CIV OBR PUBL	1.086.783,12	451.209,46	635.573,66	9,79	-1.075.591,57	741.676,13	-301.667,95	451.209,46
38 RUI PEDRO VALADA MATOS NEVES	235.892,73	235.892,73	0,00					
39 SAP PORTUGAL-SIST APL PROD INFORM	1.752.388,48	1.752.388,48	0,00					
40 SECURITAS-SERV TECNOLOG SEGURANCA	6.180.576,07	4.636.426,28	1.544.149,79	475,68	-2.015.335,09	470.709,72		4.636.426,28
41 SHM-SOFTWARE E MANUTENCAO LDA	144.506,56							144.506,56
42 SILVA BRANDAO & FILHOS, LDA	771.785,48	56.328,77	715.456,71		-715.456,71			56.328,77
43 SMTEJO-SAN NTEG MUNTEJO TRANCAO	72.401.177,31	16.957.432,78	55.443.744,53	1.639.890,00			-4.189.635,29	69.851.232,02
44 SOC PARQUE EXPO 98, SA	136.669.163,17	265.423,53	136.403.739,64	10.580.649,00	-10.580.649,00	43.368,57		136.712.561,84
45 SOC IMOBILIARIA SOLREIS, SA	10.713.468,00	10.713.468,00	0,00					
46 SOCOEFL-SOC MANUEL D & FILHOS LDA	3.179.497,02	1.045.409,07	2.134.087,95	0,15	-3.120.242,03	1.536.922,83	-550.768,70	1.045.409,07
47 SOMAGUE - ENGENHARIA SA	7.056.113,46	8.974.898,24	-1.918.784,78			2.477.979,52	-559.194,74	8.974.898,24
48 THIBERIA DUARTE-BNGEN E CONSTR SA	3.353.465,28	3.703.880,30	-350.415,02		-91.691,66	469.825,05	-27.718,37	3.703.880,30
49 TOYOTA CAETANO PORTUGAL SA	106.943,00	108.782,21	-1.839,21			2.097,92	-278,71	108.782,21
50 VADECA-SERVICOS-LMP INDUSTRIAL SA	480.914,50	471.766,90	9.147,60				-9.147,60	471.766,90
51 VALORSUL - VAL TRAT RES SOL A R MET	11.507.093,26	13.938.629,36	-2.431.536,10		-4.350.835,87	7.226.156,97	-443.785,00	13.938.629,36
52 VEERAS-SOC COM DE PLANTA S, SA	1.108.357,35	1.159.813,15	-51.455,80			51.455,80		1.159.813,15
53 VIMUNICA - MURICA E VIDEO LDA	7.260,00	7.260,00	0,00					
54 VODAFONE-COMUNICACOES PESSOAIS SA	1.758.088,38	776.641,77	982.426,61	1.370,28	-1.373.700,64	468.543,98	-78.640,23	776.641,77
TOTAL	383.224.899,07	113.474.701,81	256.674.919,40	41.355.094,71	-131.058.915,56	51.272.513,29	-28.733.475,80	303.289.195,99

ANEXO 6 - APURAMENTO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO

Unid.:Euros

Dívida a Fornecedores (DF)	Conta	2005			
		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.
Fornecedores c/c	221	29.363.297	38.533.960	32.234.778	17.269.239
Fornecedores, facturas, recepção e conferência	228	113.634.538	127.651.857	139.083.134	157.545.724
Credores pela execução do orçamento	252	108.395	796.847	1.194.154	0
Fornecedores de imobilizado c/c	261	72.805.144	116.005.146	92.965.873	68.277.136
Credores diversos	265	-114.408	-135.414	-132.498	0
	267	387.201	523.552	414.920	0
Total da DF		216.184.166	283.375.949	265.760.361	243.092.099
Aquisição de Bens e Serviços (A) ^(a)		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim. ^(b)
Compras ^(c)	31	1.091.216	1.224.186	1.045.150	8.634.059
Fornecimentos e Serviços Externos	62	20.994.812	30.279.492	37.523.668	36.685.360
Imobilizações corpóreas ^(c)	42	19.580.242	60.151.149	55.287.109	27.743.594
Imobilizações Corpóreas em curso ^(c)	442	11.608.943	54.872.572	47.800.373	52.730.600
Bens domínio público em curso ^(c)	445	4.743.140	132.453.940	11.305.672	12.680.349
Bens de domínio público ^(c)	45	2.430.471	41.331	1.060.979	18.598.038
Total das A		60.448.824	279.022.670	154.022.951	157.072.000

PMP -141 dias

Fonte: Quadro elaborado pelo departamento de Contabilidade da CML

(a) Apenas as efectuadas a título oneroso

(b) O valor das compras refere-se ao balancete antes de apuramento de resultados

(c) valores referentes ao total de débitos do período.

Unid.:Euros

Dívida a Fornecedores (DF)	Conta	2006			
		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.
Fornecedores c/c	221	20.309.897	28.113.621	36.148.299	36.502.020
Fornecedores, facturas, recepção e conferência	228	128.767.653	141.024.835	143.202.466	143.179.211
Credores pela execução do orçamento	252	244.807	990.777	407.026	0
Fornecedores de imobilizado c/c	261	71.844.739	84.204.125	93.292.029	79.623.785
Credores diversos	265	-130.023	-128.923	-140.081	0
	267	588.787	685.433	593.943	0
Total da DF		221.625.860	254.889.868	273.503.681	259.305.016
Aquisição de Bens e Serviços (A) ^(a)		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim. ^(b)
Compras ^(c)	31	910.300	1.311.504	1.851.523	7.433.535
Fornecimentos e Serviços Externos	62	18.575.776	33.524.223	28.876.952	41.841.867
Imobilizações corpóreas ^(c)	42	26.233.076	79.585.341	45.955.870	131.119.865
Imobilizações Corpóreas em curso ^(c)	442	5.844.758	10.086.977	14.765.212	38.664.810
Bens domínio público em curso ^(c)	445	2.433.225	7.598.268	3.925.957	12.091.863
Bens de domínio público ^(c)	45	143.278	159.885	2.528.030	865.840
Total das A		54.140.412	132.266.198	97.903.544	232.017.780

PMP - 178 dias

Fonte: Quadro elaborado pelo departamento de Contabilidade da CML

(a) Apenas as efectuadas a título oneroso

(b) O valor das compras refere-se ao balancete antes de apuramento de resultados

(c) valores referentes ao total de débitos do período.



Tribunal de Contas

Unid.:Euros

Divida a Fornecedores (DF)	Conta	2007			
		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.
Fornecedores c/c	221	45.725.992	46.430.133	48.890.336	30.896.887
Fornecedores, facturas, recepção e conferência	228	176.591.693	237.788.592	229.556.440	182.930.521
Credores pela execução do orçamento	252	1.473.982	1.010.235	1.820.208	0
Fornecedores de imobilizado c/c	261	78.782.614	82.510.649	59.807.738	51.387.291
Credores diversos	265	-138.512	-123.118	-122.298	0
	267	355.102	222.533	146.312	0
Total da DF		302.790.871	367.839.023	340.098.736	265.214.699
Aquisição de Bens e Serviços (A) ^(a)		1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim. ^(b)
Compras ^(c)	31	913.493	2.826.145	4.651.027	1.492.840
Fornecimentos e Serviços Externos	62	21.208.361	29.508.660	25.888.095	42.034.235
Imobilizações corpóreas ^(c)	42	49.344.926	4.289.858	55.474.131	49.042.898
Imobilizações Corpóreas em curso ^(c)	442	25.444.445	2.449.654	5.429.890	23.636.919
Bens domínio público em curso ^(c)	445	3.767.865	7.021.820	3.242.355	4.915.522
Bens de domínio público ^(c)	45	144.694	195.279	3.235	2.107.931
Total das A		100.823.783	46.291.415	94.688.733	123.230.344

PMP 319 dias

Fonte: Quadro elaborado pelo departamento de Contabilidade da CML

(a) Apenas as efectuadas a título oneroso

(b) O valor das compras refere-se ao balancete antes de apuramento de resultados

(c) valores referentes ao total de débitos do período.

Unid.:Euros

Divida a Fornecedores (DF)	Conta	2007		2008	
		3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.
Fornecedores c/c	221	48.890.336	30.896.887	32.466.082	18.025.768
Fornecedores, facturas, recepção e conferência	228	229.556.440	182.930.521	191.714.009	170.724.729
Credores pela execução do orçamento	252	1.820.208	0	195.295	1.437.002
Fornecedores de imobilizado c/c	261	59.807.738	51.387.291	50.276.969	27.847.494
Credores diversos	265	-122.298	0	-59.314	-67.341
	267	146.312	0	83.511	80.292
Total da DF		340.098.736	265.214.699	274.676.552	218.047.943
Aquisição de Bens e Serviços (A) ^(a)		3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.
Compras ^(c)	31	4.651.027	1.492.840	1.159.990	1.909.839
Fornecimentos e Serviços Externos	62	25.888.095	42.034.235	19.715.818	28.476.554
Imobilizações corpóreas ^(c)	42	55.474.131	49.042.898	3.050.496	4.940.538
Imobilizações Corpóreas em curso ^(c)	442	5.429.890	23.636.919	855.610	3.425.319
Bens domínio público em curso ^(c)	445	3.242.355	4.915.522	343.920	2.866.834
Bens de domínio público ^(c)	45	3.235	2.107.931	0	6.471
Total das A		94.688.733	123.230.344	25.125.834	41.625.554

PMP 352 dias

Fonte: Quadro elaborado pelo departamento de Contabilidade da CML

(a) Apenas as efectuadas a título oneroso

(b) O valor das compras refere-se ao balancete antes de apuramento de resultados

(c) valores referentes ao total de débitos do período.

ANEXO 7 - EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS PELAS EMPRESAS MUNICIPAIS EM 2005 E 2006

Unid.:Euros

Empresas Municipais	Particip. Do ML	Empréstimos de MLP			
		2005		2006	
		Amortizações	Juros	Amortizações	Juros
EPUL	100%	0	1.604.100	0	2.038.658
EMEL	100%	2.635.174	608.555	3.726.999	630.841
GEBALIS	100%	0	161.772	0	705.402
EGEAC	100%	498.798	11.652	249.399	1.727
Total		3.133.972	2.386.079	3.976.398	3.376.628
		5.520.051		7.353.026	

Empresas Municipais	Particip. Do ML	Empréstimos de CP não amortizados até 31.12			
		2005		2006	
		Amortizações	Juros	Amortizações	Juros
EPUL	100%	18.460.000	1.199.738	11.133.989	713.091
EMEL	100%	0	0	0	50.205
GEBALIS	100%	0	0	0	0
EGEAC	100%	0	179.430	0	205.821
Total		18.460.000	1.379.168	11.133.989	969.117
		19.839.168		12.103.106	

Fonte: síntese elaborada pela equipa com base na informação fornecida pelas empresas
 Empresa de capitais maioritariamente públicos (64,6%)



Tribunal de Contas

ANEXO 8 - EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS PELAS EMPRESAS MUNICIPAIS EM 2007

Empresas Municipais	Participação ML	Limite Geral de Empréstimos de MLP e CP									
		31.12.2007									
		Informação geral				Limite geral emprést. MLP		Limite geral emprést. Curto Prazo			
Empresas com equilíbrio orç. 2008	Distribuição de dividendos relativos a 2008	Empresas em desequilíbrio	Empresas que entram para o endividamento líquido em virtude de não transfer.	Capital em dívida de MLP não excepcionado	Proporção a integrar os limites de endividamento	Capital contratado por empréstimos de curto prazo	Proporção a integrar os limites de endividamento	Montante não autorizado de empréstimos de curto prazo	Proporção a integrar os limites de endividamento		
EPUL	100%	X	(a) 0,00	—	—	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EMEL	100%	X	0,00	—	—	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GEBALIS	100%	—	0,00	X	X	32.226.023,02	32.226.023,02	0,00	0,00	0,00	0,00
EGEAC	100%	—	0,00	X	X Transf. parcial (b)	0,00	0,00	14.500.000,00	14.500.000,00	12.655.000,00	12.655.000,00
SRU Ocidental	100%	—	0,00	X	X	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Emarlis	100%	—	0,00	X	X (c)	0,00	0,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00
SRU Oriental	5%	—	0,00	X	X Transf. parcial (d)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Baixa Pombalina	5%	—	0,00	X	X Transf. parcial (e)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ambelís*	49%	—	0,00	X	X (f)	0,00	0,00	27.500,00	107.227,50	29.000,00	14.297,00
Total			0,00			32.226.023,02	32.226.023,02	15.017.500,00	14.907.227,50	12.984.000,00	12.969.297,00

*Empresa de capitais maioritariamente público a 64,6%

Fonte: Síntese elaborada pela equipa com base na informação fornecida pelas empresas ao TC.

(a) A participação nos resultados da empresa no valor de 223.041,39 ainda não foi objecto de transferência para o Município, apesar de a mesma ter sido aprovada em Novembro de 2008

(b) Foi transferida uma parcela inferior ao montante previsto por lei.

(c) Verba não transferida por motivos de liquidação.

(d) Foi transferida uma parcela inferior ao montante previsto por lei (por motivos de estar em liquidação).

(e) Foi transferida uma parcela inferior ao montante previsto por lei.

(f) Verba não transferida, A CML não indicou os motivos, mas talvez tenha sido por motivos de liquidação da empresa.

ANEXO 9 - ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO

Município

Unid.:Euros

Categorias	CÁLCULO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO							
	2004		2005		2006		2007	
	Activos	Passivos	Activos	Passivos	Activos	Passivos	Activos	Passivos
1 RESPONSABILIDADES								
11 Caixa	592.192,86		570.088,27		357.530,35		6.639.245,88	
12 Depósitos em instituições financeiras	17.942.240,60		54.127.712,57		41.961.784,07		42.930.851,94	
15 Títulos negociáveis	0,00		0,00		0,00		0,00	
151 Ações								
152 Obrigações e títulos de participação								
153 Títulos de dívida pública								
159 Outros títulos								
18 Outras aplicações de tesouraria	0,00		0,00		0,00		0,00	
2 TERCEIROS								
21 Clientes, contribuintes e utentes	49.480.872,22	14.540.575,11	50.717.339,92	16.869.971,11	18.544.308,09	16.549.671,11	26.681.803,19	17.405.584,51
211 Clientes, etc	22.399.716,28		17.848.869,27		1.986.752,23		5.235.679,85	
212 Contribuintes, etc	21.029.984,73		26.987.930,16		16.213.719,89		19.011.808,30	
213 Utentes, etc	2.275.754,33		2.275.754,33		0,00		0,00	
217 Clientes e Utentes c/ caução	0,00		0,00		0,00		0,00	
218 Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	3.775.416,88		3.604.966,16		343.836,03		2.434.115,04	
219 Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	0,00	14.540.575,11	0,00	16.869.971,11	0,00	16.549.671,11	0,00	17.405.584,51
22 Fornecedores	0,00	131.962.230,38	0,00	329.869.052,73	0,00	379.015.004,10	0,00	199.924.016,74
221 Fornecedores, etc		24.180.286,27		17.269.239,30		36.502.020,22		30.898.896,83
228 Fornecedores a prazo - Facturas em recepção e conferência		107.801.944,11		157.545.723,86		143.179.211,20		168.027.126,91
228 Fornecedores ML prazo - Facturas em recepção e conferência		0,00		155.054.069,57		199.333.772,88		0,00
229 Adiantamentos a fornecedores		0,00		0,00		0,00		0,00
23 Empréstimos obtidos	0,00	559.520.648,15	0,00	526.912.703,88	0,00	490.173.341,27	0,00	447.621.456,04
231 Em moeda nacional								
2311 De curto prazo								
2312 De médio e longo prazo		531.504.039,87		490.786.697,33		453.594.322,51		410.569.387,04
2312 De médio e longo prazo (vencimento em n+1)		28.015.709,48		36.126.006,55		36.579.018,66		37.052.069,00
24 Estado e outros entes públicos	0,00	4.865.660,69	9.296,89	4.031.553,15	0,00	4.823.278,27	0,00	4.251.525,80
25 Devedores e credores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
251 Devedores pela execução do orçamento								
252 Credores pela execução do orçamento								
26 Outros devedores e credores	37.442.490,21	73.681.145,97	43.200.629,54	79.111.368,50	87.727.218,09	90.398.163,28	36.991.747,45	296.251.037,74
261 Fornecedores de imobilizado								
2611 Fornecedores de imobilizado, etc		64.723.648,33		69.277.135,80		79.623.784,65		51.387.291,12
2616 Facturas em recepção e conferência								
2619 Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	1.857.091,39		1.857.091,39		74.819,68		74.819,68	
263 Sindicatos								
264 Administração autárquica	264.281,46		264.281,46		264.281,46		16.324.211,46	44.483.777,99
262+263+267+268 Outros Devedores a prazo	35.321.117,36	8.957.497,64	41.079.256,69	10.834.232,90	67.388.116,95	10.774.378,63	20.592.716,31	24.942.422,18
262+263+267+268 Outros Credores ML prazo								175.437.546,45
269 Adiantamentos por conta de vendas								
27 Acréscimos e diferimentos	17.593.756,01	55.584.385,58	25.232.106,28	59.987.995,89	88.781.017,63	75.224.712,55	74.497.446,29	41.379.633,38
271 Acréscimos de proveitos	41.710,15		265.638,94		56.812.300,14		40.032.322,20	
272 Custos diferidos	17.552.045,86		24.966.467,34		31.968.714,49		34.465.124,09	
273 Acréscimos de custos		23.309.329,26		26.894.514,88		41.693.472,59		39.086.329,90
274 Proveitos diferidos		32.875.056,32		33.108.481,01		33.531.239,96		2.293.303,48
2745 Subsídios para investimentos								
2746 Diferenças de câmbio favoráveis*								
2749 Outros proveitos diferidos								
28 Empréstimos concedidos*	13.750.000,00		16.730.000,00		8.750.000,00		9.250.000,00	
4 IMOBILIZAÇÕES								
41 Investimentos financeiros	43.382.291,53		56.203.200,37		55.562.107,32		52.016.917,67	
411 Partes de capital	43.372.280,70		56.183.165,54		55.552.076,49		52.006.886,84	
412 Obrigações e títulos de participação	0,00		0,00		0,00		0,00	
415 Outras aplicações financeiras	10.030,83		10.030,83		10.030,83		10.030,83	
TOTAL	180.183.843,23	840.554.648,88	246.810.373,84	1.016.782.645,26	301.683.965,55	1.056.184.170,58	249.008.012,42	1.006.833.234,21
Passivo-Activo	680.370.803,65		769.972.271,42		754.500.208,03		757.825.221,79	
Empréstimos excepcionados no OE para 2007 (art.º 33º, n.ºs 5, 6 e 7 da Lei n.º 53-A/2006) e na NLFL (art.º 61º, n.º 2)	-280.199.268,39		-262.409.702,82		-246.006.306,00		-224.801.366,99	
Créditos sobre serviços municipalizados e entidades que integram o SEL (art.º 36º, n.º 3 da NLFL) ⁽⁶⁾							26.002.383,00	
Endividamento Líquido	399.171.535,26		507.562.568,60		506.993.898,03		532.023.854,80	

Nota: Não foram consideradas as contas 2745, 2749 e 414 e os valores apresentados correspondem à coluna do Activo Líquido dos respectivos Balanços.

(6) Inclui as dívidas de todas as empresas do SEL ao ML, independentemente do cumprimento das regras previstas no art.º 31º da RJSEL.



Tribunal de Contas

Empresas Municipais - 2007

Contas	CÁLCULO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO							
	Ambelía		EGEAC		Emarlia		Gabalís	
	Activos	Passivos	Activos	Passivos	Activos	Passivos	Activos	Passivos
Caixa			7.681,24		19,01		0,00	
Depósitos em instituições financeiras	2.998,24		77.310,53		516.997,85		706.791,61	
Titulos Negociáveis - Outras aplicações de Tesouraria			14.092,43					
Dividas de Terceiros c/ prazo	75.458,39		14.831.210,57		6,67		5.570.517,17	
Clientes c/c	5.445,00		389.614,01					
Clientes de cobrança duvidosa			45.610,39					
Outros accionistas			8.665.917,00					
Adiantamentos a fornecedores			8.277,90				773,47	
Estado e outros entes públicos	22.119,95		2.267.747,11		6,67		100.650,07	
Outros devedores	47.893,44		3.454.144,16				5.469.093,63	
Dividas de Terceiros M/L prazo	0,00		0,00		0,00		960.636,09	
Outros devedores			0,00				960.636,09	
Acréscimo de proventos			319,27					
Custos diferidos	253,25		457.200,31		602,36		28.020.197,47	
Activos p/ imp. diferidos			219.920,10					
Dividas a Terceiros c/ prazo		1.539.020,50		20.359.784,51		395.061,64		38.496.158,30
Dividas a instituições de crédito		30.031,39		12.718.948,31		300.000,00		32.226.023,02
Fornecedores c/c		1.120.299,62		7.295.139,11		10.393,59		5.809.307,48
Fornecedores imobilizados c/c						80.137,00		7.872,99
Estado e outros entes públicos		11.331,23		158.015,71		14.531,05		122.878,51
Accionistas (sócios)		350.000,00						2.816,08
Outros credores		21.359,26		187.682,38				327.260,24
Dividas a Terceiros M/L prazo		0,00		0,00		0,00		68.216,37
Fornecedores de imobilizado c/c				0,00				18.105,81
Outros credores				0,00				50.110,56
Acréscimo de custos		63.485,58		884.287,99		87.909,70		1.144.315,32
Proventos diferidos		225,00		36,70		0,00		19.108.955,03
TOTAL	78.709,88	1.602.731,06	15.607.734,55	21.244.109,20	517.625,69	472.971,34	35.258.142,34	58.817.645,02
Passivo-Activo	1.224.021,18		5.639.374,65		-44.654,55		23.559.502,68	
Dividas ao município ⁽¹⁾	-250.000,00		-		-		-	
Créditos sobre a CML respeitante aos contratos-programas de 2004 e 2005 não reconhecidos pela autarquia ⁽²⁾			3.296.633,24					
Endividamento líquido	1.274.021,18		5.833.067,89		-44.654,55		23.559.502,68	

Nota: Não foram consideradas as contas 2745 e 2749 e os valores apresentados correspondem à coluna do Activo Líquido dos respectivos Balanços.

Fonte: Informação fornecida pela empresa ao TC.

Unid.:euro

Contas	CÁLCULO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO					
	SRU Oriental		SRU Baixa Pombalina		SRU Ocidental	
	Activos	Passivos	Activos	Passivos	Activos	Passivos
Caixa	909,83		0,00			
Depósitos Bancários	139.075,65		138.376,10		a) 37.998,34	
Depósitos a prazo					800.000,00	
Dividas de Terceiros c/ prazo	6.151,46		55.703,94		1.223.616,54	
Clientes c/c			6.312,28			
Adiantamentos a fornecedores	0,00					
Accionistas CML/Contrato-programa	0,00				1.100.000,00	
Estado e outros entes públicos	5.492,53		2.785,86		123.616,54	
Outros devedores	658,93		46.605,80			
Dividas de Terceiros M/L prazo	0,00					
Outros devedores	0,00					
Acréscimos de proventos					5.116,67	
Juros a receber					5.116,67	
Custos Diferidos	99.418,59		10.121,76		173.632,68	
Outros custos diferidos					173.632,68	
Dividas a Terceiros c/ prazo		245.576,93	0,00	1.935.365,95		177.841,78
Dividas a instituições de crédito		0,00		0,00		
Fornecedores c/c		60.483,07		44.464,52		31.065,46
Fornecedores de imobilizado c/c		23.423,91		520.854,00		
Estado e outros entes públicos		21.298,45		22.168,77		14.246,54
Outros credores		140.371,50		1.347.878,66		132.529,78
Dividas a Terceiros M/L prazo		1.541.860,68		1.500.000,00		0,00
Fornecedores de imobilizado c/c		41.860,68		0,00		
Sócios		(a) 1.500.000,00		(a) 1.500.000,00		
Acréscimo de custos		32.539,18		92.759,61		60.104,16
Proventos diferidos		0,00		0,00		0,00
TOTAL	245.555,53	1.819.976,79	204.201,80	3.528.125,56	2.240.364,23	237.945,94
Passivo-Activo	1.574.421,26		3.323.923,76		-2.002.418,29	
Dividas ao município ⁽²⁾	-1.500.000,00		-1.500.000,00		-	
Endividamento líquido	74.421,26		1.823.923,76		-2.002.418,29	

Nota: Não foram consideradas as contas 3745 e 3749 e os valores apresentados correspondem à coluna do Activo Líquido dos respectivos Balanços.

Fonte: Informação fornecida pela empresa ao TC.

a) Depósitos à ordem.

ANEXO 10 - EMPRESAS MUNICIPAIS - OUTROS FLUXOS FINANCEIROS

Transferências

Unid.: euro

E.M.	Pagamentos				
	2005 (1)	2006 (2)	2007 (3)	2008 (4)	Total (5)=(1)+(2)+(3)+(4)
TOTAL Geral	2.708.275,26	1.657.649,45	80.000,00		4.445.924,71
AMBELUS	1.367.192,00	1.175.989,00	80.000,00		2.623.181,00
Pagamentos decorrentes da actividade	1.367.192,00	971.989,00	80.000,00		
Contrato de prestação de serviços		204.000,00			
EGEAC	1.000.000,00				1.000.000,00
Indemnização compensatória	1.000.000,00				
EMARLUS	258.884,00	481.660,45			740.544,45
Subsídio à exploração	223.464,00	481.660,45			
Transferência/Propostas	35.400,00				
EPUL					
Transferência/Proposta	82.199,26				82.199,26

Outros

Unid.: euro

E.M.	Pagamentos				
	2005 (1)	2006 (2)	2007 (3)	2008 (4)	Total (5)=(1)+(2)+(3)+(4)
TOTAL Geral	2.263.223,12	983.986,53	533.879,38	42.444,90	3.823.533,93
EPUL	2.258.713,12	480.055,53	383.449,38	42.141,90	3.164.359,93
Acordo Pagamento	1.000.507,50				
Diversos	99.760,00				
Pessoal requisitado	387.349,30	322.320,59	274.867,25		
Bendas	94.686,87	103.929,41	98.879,29	42.141,90	
Consumos (água, EDP, EPAL, GDI, telef.)	47.049,47	28.117,53	9.575,53		
Taxas Diversas	96,39		127,31		
Pag. Indemniz.		24.906,24			
Conser e assist. técn.		781,76			
Relat. p/ avaliação	4.998,00				
PP161/DP V04-EPUL	277.547,54				
Fornec de mobiliário	138.241,10				
Contr. Biblioteca Central e Arquivo	200.101,43				
Avaliação prédios suburbanos	3.332,00				
Apoio a transporte	5.043,52				
EMEL	0,00	502.879,00			502.879,00
Proposta/Protocolo		502.879,00			
EGEAC	4.510,00	1.052,00	150.430,00	303,00	156.295,00
Cedência de audição/sala ogiva/espeços	4.510,00	1.052,00	430,00	303,00	
Nota de débito			150.000,00		



Tribunal de Contas

ANEXO 11 - ALEGAÇÕES

As respostas ao contraditório remetido pelos diversos responsáveis encontram-se gravadas no CD que se anexa.



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

Exmo. Senhor

 Tribunal de Contas DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII ENTRADA n.º 405 DATA 14/12/09 Flávia Penha

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 30/08-AUDIT - DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

ANTÓNIO CARLOS BÍVAR BRANCO DE PENHA MONTEIRO, Vereador a meio tempo da Câmara Municipal de Lisboa, entre 1 de Janeiro de 2005 e 6 de Setembro de 2005, e Vereador sem tempo atribuído desde esta data até 8 de Outubro de 2005, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1.- A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa, desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.

As



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

2.- O signatário exerceu funções como Vereador a meio tempo na Câmara Municipal de Lisboa, entre 1 de Janeiro de 2005 e 6 de Setembro de 2005, e não até 8 de Outubro de 2005, ao invés do referido no anexo 4 do relato da auditoria (“Relação de responsáveis”), sendo que a partir de 6 de Setembro de 2005 a até 8 de Outubro de 2005 exerceu funções como Vereador sem tempo atribuído, pelo que a sua responsabilidade quanto ao período auditado respeita apenas a tal período.

Da ultrapassagem dos limites de endividamento líquido no exercício de 2005

3.- Conclui-se no relato de auditoria que o limite legalmente estabelecido para os empréstimos de médio e longo prazos do Município de Lisboa, em 2005, foi ultrapassado em 266%, o que corresponderia a um valor em excesso de 34.241.530€;

4.- Assim como se concluiu que o Município de Lisboa, *per si*, excedeu em 124% a sua capacidade de endividamento no exercício de 2005, o que corresponderia a um montante de 21 852.756€ para um limite de 9.754.361€.

5.- Contudo, considerarmos que os cálculos formulados no relato de auditoria explanados no respectivo Anexo 9 não estão conformes por incluírem erroneamente todo o endividamento do Sector Empresarial Local independentemente do cumprimento das regras previstas no artigo 31.º do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL),



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTONIO MONTEIRO

6.- Assim como não nos parece legítima a conclusão de que (*vide ponto 7.2.1 do relato*) os montantes dos empréstimos de curto prazo e de conta-corrente caucionada da EPUL, EMEL, EGEAC, AMBERLIS e EMARLIS não totalmente amortizados até 31 de Dezembro de 2005 deverão passar a ser automaticamente incluídos no cálculo do limite dos empréstimos de médio e longo prazos, pois que a consagração legal desse entendimento apenas ocorreu por via do n.º 4 do artigo 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais) a qual, por conseguinte, não vigorava ao tempo dos factos ora imputados ao signatário, sendo que tal norma não tinha precedente na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (anterior Lei das Finanças Locais) nem na Lei n.º 55-B/2004 (Lei de Orçamento de Estado para 2005);

7.- E, sem conceder, sempre se dirá que os referidos empréstimos de curto prazo apenas seriam sindicáveis em 31 de Dezembro de 2005, pois que, apenas após tal data seria possível verificar se os mesmos haviam ou não sido amortizados pelas empresas EPUL, EMEL, EGEAC, AMBERLIS e EMARLIS, contudo em tal data de 31 de Dezembro de 2005 já o signatário não era Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, motivo pelo qual lhe seria de todo impossível aferir do eventual cumprimento das regras legais aplicáveis.

8.- A tanto acresce que nos cerca de 10 meses de exercício do mandato de Vereador a meio tempo, o signatário nunca exerceu qualquer espécie de funções atinentes ao pelouro das finanças, pelo que não teve nunca ao seu alcance a tomada de decisões ou de medidas adequadas no sentido de restringir a realização da despesa do Município de Lisboa face aos recursos financeiros efectivamente disponíveis, designadamente, nunca competiu ao signatário influenciar ou mesmo evitar o aumento de "Outras



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

Dívidas a Terceiros que possam ter conduzido à ultrapassagem do limite de endividamento líquido do Município de Lisboa.

9.- Motivos esses pelos quais não poderá ao signatário ser assacada qualquer espécie de responsabilidade financeira sancionatória nessa matéria, nos termos do disposto na alínea f) do nº I do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (*Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*).

Relações financeiras com o Sector Empresarial Local - Transferências sem contratos-programas

10.- De facto o signatário participou nas reuniões do executivo municipal em que foram votadas e aprovadas as seguintes deliberações:

- a) Deliberação nº 953-C/CM/2004 – pagamento de subsídio à exploração da EMARLIS (e não à EGEAC, como se refere a fls. 59, no anexo 2 do relato da auditoria) destinado a assegurar a realização de acções compreendidas no respectivo Plano de Actividades previamente aprovado, no valor de € 223.484; e,
- b) Deliberação nº 571/CM/2005 – pagamento de subsídio à exploração da EMARLIS relativo à conclusão e validação do cadastro digital do sistema de saneamento de águas residuais domésticas e pluviais da Cidade de Lisboa, no valor de € 35.400;



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

11.- Segundo o relato de auditoria, estas deliberações seriam ilegais por não observarem o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, teria sido infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), na parte em que se refere à legalidade como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.

12.- Além disso, tais deliberações seriam susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória daqueles que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programas.

13.- Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto corresponde a um vício de violação de lei por *«preterição das formalidades legalmente exigidas»* e que esse vício de violação de lei diz respeito ao *«acto de assunção da despesa»*, o que seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

14.- Ora, com o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei* e *precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto um *valor paramétrico* que este não tem.

15.- Senão vejamos.

AM



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

O artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto dispõe o seguinte:

«Artigo 31.º

Contratos-programa

1 - Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 - Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 - Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

16.- Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva.

17.- Consequentemente, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto não decorre o comando legal de que a totalidade das transferências para as empresas municipais seja permitida no quadro da celebração de contratos-programas e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.

Aty



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

18.- Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as participações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» previstas na alínea c) do artigo 27.º, sem que nesta sede seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.

19.- Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam (i) objectivos sectoriais, ou (ii) realizem investimentos de rentibilidade não demonstrada ou (iii) adoptem preços sociais.

20.- Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.

21.- O relato de auditoria toma como premissa o facto de as transferências para a EMARLIS supra identificadas, corresponderem ao âmbito de aplicação dos contratos-programas a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

22.- Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso, pois que seria necessário, isso sim, que o Tribunal de Contas demonstrasse, de forma casuística, que em cada uma das autorizações de despesa esteve em causa a prossecução de objectivos sectoriais, ou a realização de investimentos de rentibilidade

Am



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

não demonstrada ou, ainda, a subsidiação de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova.

23.- De todo o modo, nos casos vertentes verifica-se uma correcta utilização dos dinheiros públicos pois que a Deliberação nº 953-C/CM/2004, votada favoravelmente pelo signatário em reunião de Câmara de 06.12.2004, consubstancia o pagamento de um subsídio à exploração da EMARLIS, no valor de € 223.484 e destinado a assegurar a realização de acções compreendidas no respectivo Plano de Actividades da empresa previamente aprovado e a Deliberação nº 571/CM/2005, votada favoravelmente pelo signatário em reunião de Câmara de 31.08.2005, consubstancia, de igual forma, o pagamento de um subsídio à exploração da EMARLIS relativo à conclusão e validação do cadastro digital do sistema de saneamento de águas residuais domésticas e pluviais da Cidade de Lisboa, no valor de € 35.400;

24.- De igual modo, ambos os subsídios constavam do Plano Anual de Actividades do Município de Lisboa para 2004, aplicável também a 2005, por via do regime de duodécimos. (cfr. Docs. nºs. 1 e 2 que se juntam e cujo conteúdo aqui se dá por reproduzido para todos os legais efeitos).

25.- Verifica-se que as autorizações de despesa não tiveram seguramente por objecto a concretização de objectivos sectoriais, a realização de investimentos de rentabilização não demonstrada ou a adopção de preços sociais.

António Monteiro



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

26.- Importa atender na *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programas entende-se na medida em que determinadas situações, dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de *interesses próximos dos particulares*, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos, devem ter as suas condições previamente estipuladas.

27.- Ora, fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.

28.- Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programas não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.

29.- É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à criação e constituição de empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (*cf.* artigos 1.º n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto).

30.- Mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios *«sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais»* e não a única



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.

31.- Nas Deliberações n.º 953-C/CM/2004 e n.º 571/CM/2005, relativas à EMARLIS, verifica-se que são os estatutos desta empresa, aprovados pelo Município de Lisboa enquanto titular da totalidade do respectivo capital social, que prevêm como receita a figura dos subsídios de exploração a atribuir pela Câmara Municipal de Lisboa;

32.- Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto como o artigo 27.º, alíneas c) e g).

33.- Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial

A24



C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A
G A B I N E T E D O V E R E A D O R A N T Ó N I O M O N T E I R O

local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.

34.- Por isso, as deliberações supra referidas não são ilegais devido ao facto de não se encontrarem suportadas em contratos-programas.

35.- O essencial é verificar se as mesmas se inserem nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do Município de Lisboa.

36.- Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.

37.- Não obstante, se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

38.- Ademais, cumpre ainda salientar que a Deliberação n.º 953-C/CM/2004 foi votada pelo signatário em reunião de Câmara de 06.12.2004, data esta bem anterior



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

ao período temporal que constitui o âmbito da presente auditoria (triénio de 2005 a 2007 e 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008, em determinados casos) pelo que tal matéria extravasa os objectivos da auditoria e não deverá ser considerada.

39.- Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências – identificadas nas deliberações *supra* – realizadas pelo Município de Lisboa a favor da EMARLIS não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».

40.- As despesas em causa, para além de serem legais, estavam devidamente inscritas e cabimentadas, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

41.- Motivos esses pelos quais não poderá ao signatário ser assacada qualquer espécie de responsabilidade financeira sancionatória nessa matéria, nos termos do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

O que aqui expressamente se invoca para todos os devidos e legais efeitos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA
GABINETE DO VEREADOR ANTÓNIO MONTEIRO

Junta: 2 documentos

Lisboa, 11 de Dezembro de 2009

O Vereador,

(António Carlos Monteiro)

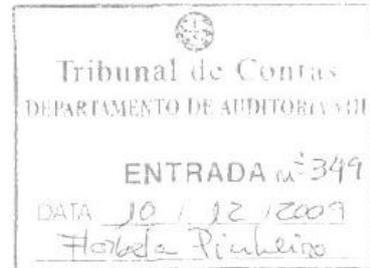
Lisboa, 3 de Dezembro de 2009.

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, nº 61

1050-189 Lisboa



Processo nº 30/08-AUDIT DA VIII – UAT. 1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa. Audição dos responsáveis.

António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues, na qualidade de

. Presidente da Câmara Municipal de Lisboa nos períodos compreendidos entre 01/01 e 11/03/2005, 08/09 e 31/12/2005, 01/01 e 31/12/2006, e 01/01 e 18/05/2007, e

. Vereador da Câmara Municipal de Lisboa nos períodos compreendidos entre 12/03 e 07/09/2005, e 01/08 e 31/12/2007,

tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem declarar, no exercício do direito do contraditório, que:

- Relativamente aos factos constantes do mencionado Relato de Auditoria relativos ao período compreendido entre 01/08 e 31/12/2007, adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo por António Luís Santos da Costa e outros, que exerceram durante o período compreendido entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009 as funções, respectivamente, de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa;
- Relativamente aos factos relativos ao período compreendido 01/01/2005 e 18/05/2007, adere ao conteúdo da resposta

BTTC 09 12'09 21016

apresentada ao mesmo *Relato de Auditoria* por Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, à qual adita ainda o seguinte:

1. Sobre o regime jurídico aplicável ao sector empresarial das autarquias locais:
 - a) Em primeiro lugar, e com o devido respeito, há que referir que as situações referidas no *Relato de Auditoria* ocorreram na vigência da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, não lhes sendo aplicável, ao contrário do que este documento parece induzir, a actual Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
 - b) Ora, toda a doutrina reconhece que esta nova lei consagrou um regime mais exigente na regulação das relações financeiras entre as autarquias locais e as suas empresas municipais, designadamente por ter procedido à sua harmonização com o regime jurídico do Sector Empresarial do Estado e com o Código das Sociedades Comerciais;
 - c) Não colhe, por isso, o argumento de que a actual lei veio concretizar e densificar conceitos contidos no anterior diploma, os quais foram por aquela pura e simplesmente revogados, fixando-se um regime novo;
 - d) Vem isto a propósito da interpretação que o *Relato* faz do artigo 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, quando afirma que esta norma impunha que “a concessão de participações financeiras, subsídios e dotações, destinadas às empresas fossem subordinadas à celebração de contratos-programa”;
 - e) Efectivamente, aquela disposição apenas impunha a celebração de tais contratos quando estivessem em causa a prossecução de objectivos sectoriais, investimentos de rentabilidade não demonstrada ou a adopção de preços sociais, pelo que se encontravam excluídas dessa obrigação as situações que não cumprissem esses pressupostos;
 - f) Ora, a verificação, ou não, destes pressupostos não se encontra expressa no *Relato de Auditoria*, como aliás deveria

acontecer, não surgindo por isso provada a invocada ilegalidade das transferências efectuadas;

- g) Nesta matéria, adere-se ainda ao entendimento expresso na defesa apresentada por José António Moreira Marques no âmbito do presente processo.

2. Acerca da transferência de €82.199,26 efectuada para a EPUL na sequência da deliberação nº 676-A/CM/2005:

- a) A EPUL adjudicou ao Centro de Estudos dos Povos de Cultura e de Expressão Portuguesa da Universidade Católica um Estudo do Mercado de Habitação, com o objectivo de compreender o momento de transição profunda que vivia o sector imobiliário e assim lhe permitir com maior rigor estabelecer os seus Programas Imobiliários;
- b) Tal estudo, sendo de primordial importância para a EPUL, revestia também um enorme interesse para a Câmara Municipal de Lisboa, designadamente em sede do processo de revisão do respectivo PDM, que à data se encontrava em curso;
- c) Contudo, em função das necessidades específicas da Câmara Municipal de Lisboa, houve que proceder a um alargamento dos objectivos iniciais do Estudo, com um consequente ajustamento do respectivo âmbito;
- d) Esta situação, associada ao facto de a Câmara Municipal de Lisboa passar também a beneficiar do Estudo a realizar, determinou que o Município, naturalmente, contribuísse para a satisfação do correspondente encargo, através de um apoio financeiro, no montante acima referido, apoio esse que traduziu um adequado acto de gestão, já que tal montante foi sempre menor do que aquele que o Município gastaria se, autonomamente, tivesse promovido a realização de um Estudo com tal objectivo.

3. Da transferência de €1.000.000,00 efectuada para a EGEAC na sequência da deliberação nº 864-B/CM/2005:
- a) A realização desta transferência foi proposta pelo Vereador responsável pela área da Cultura, Dr. José Manuel Amaral Lopes, não tendo o ora exponente tido qualquer intervenção na sua preparação;
 - b) De qualquer modo, resulta com clareza que os serviços prestados pela EGEAC se enquadram no objecto desta empresa municipal, correspondendo a eventos e acções culturais importantes para a Cidade de Lisboa;
 - c) Contudo, importa assinalar que, ao contrário do que se diz no Relato de Auditoria, a transferência em causa fundou-se precisamente no contrato-programa celebrado, no qual se previa expressamente que uma das receitas próprias da EGEAC corresponderia à receita de bilheteira do Castelo de S. Jorge;
 - d) Registe-se que até essa altura, as entradas naquele monumento eram gratuitas, tendo a Câmara Municipal de Lisboa assumido o compromisso de inverter tal situação a partir de Maio de 2004, através da aprovação pelos órgãos municipais de uma taxa de entrada, situação que no entanto apenas se concretizou em Dezembro desse ano;
 - e) Acresce que, para além das actividades contempladas no contrato-programa, a acção da EGEAC se desenvolve igualmente no âmbito do seu plano de actividades, também este aprovado em sessão de Câmara;
 - f) Essas acções são suportadas por receitas próprias da empresa municipal, receitas próprias essas que competia aos órgãos municipais, maxime a receita de bilheteira do Castelo de S. Jorge, assegurar tempestivamente com a aprovação das necessárias deliberações para esse efeito;
 - g) A transferência efectuada representou, assim, o assumir da responsabilidade pela Câmara Municipal na parte em que incumpriu os seus deveres no âmbito do contrato-programa, sendo possível verificar-se pela consulta à contabilidade da empresa (por exemplo, confrontando as receitas com a

bilheteira do Castelo de S. Jorge nos anos de 2004 e 2005),
que o seu valor foi proporcional à perda das receitas
expectáveis durante o período de Maio a Dezembro de 2004.

Com os melhores cumprimentos,

A handwritten signature in black ink, reading "António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'A'.

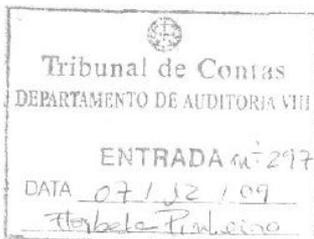
António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues

Lisboa, 3 de Dezembro de 2009.

Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho
Rua Prof. Salazar de Sousa 22 - 8º dto
1750-233 Lisboa

A equipa de auditoria
ao M. Lisboa, para aud-
lise no âmbito do
contraditório.
07-Dez-09

[Handwritten signature]



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, em exercício de funções no período em análise, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa acima referenciado, vem exercer o direito de contraditório, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) Introdução

- (1) O signatário exerceu funções como Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, nos seguintes períodos: entre 1 de Janeiro de 2005 e 15 de Março de 2005 - Vereador ½ tempo; entre 16 de Março e 27 de Outubro de 2005 - Vereador sem tempo atribuído e; entre 28 de Outubro de 2005 e 28 de Fevereiro de 2007 - Vereador a tempo inteiro, pelo que a sua responsabilidade, quanto ao período auditado, respeita apenas àquele período e não a outros períodos, como se refere incorrectamente, na primeira página do Anexo I.
- (2) O signatário acompanha, em toda a matéria relacionada com o exercício das suas funções, a resposta da Câmara Municipal de Lisboa (CML), pelo que, este contraditório inclui, parte da matéria constante dessa resposta.
- (3) O Plano Oficial de Contabilidade Administração Local (POCAL), foi elaborado a partir do Plano Oficial Contabilidade sem que houvesse o cuidado de o adaptar, principalmente ao nível dos conceitos, à realidade da administração local, sendo bem exemplo disso a inclusão, sem qualquer explicação, do conceito de resultado

líquido, conceito que é exclusivo das sociedades comerciais, onde o lucro é o objectivo. Por este motivo, algumas das análises que são efectuadas no relatório de auditoria e respectivas conclusões ao nível da situação económica e financeira da CML, não traduzem a realidade da situação do Município.

- (4) Talvez por essa razão se diga na página 16 do relatório que, “Nos anos de 2005 e 2006, verifica-se que o património líquido é praticamente idêntico ao valor do passivo” quando em 2006 o património líquido (Fundos próprios) foi de 2 065 milhões de euros (1 972 em 2005), enquanto que, o passivo foi de 991 milhões de euros (956 em 2005).
- (5) Por outro lado, o POCAL veio introduzir uma nova realidade na análise económica e financeira das contas dos municípios - a análise patrimonial (que é ignorada neste relatório de auditoria). Uma análise da situação patrimonial do Município de Lisboa permite concluir que este tem uma situação invejável, não só ao nível das autarquias portuguesas, mas também se quisermos extrapolar para a realidade empresarial. Senão vejamos a evolução dos principais indicadores no período de 2001 a 2007:

em milhões de euros

Rubrica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Imob. Corpóreo	2 048	2 223	2 565	2 677	2 905	3 001	3 060
Outros activos (1)	163	238	167	198	267	325	275
Total activo	2 211	2 461	2 732	2 875	3 172	3 326	3 335
Fundos próprios	1 650	1 679	1 823	1 851	1 972	2 065	1 955
Empréstimos	410	584	585	560	526	490	448
Forn. c/prazo	54	40	82	197	242	260	251
Forn. m// prazo						199	175
Provisões	0	16	29	66	61	80	215
Outros passivos (1)	97	142	213	201	371	232	291

(1) Outros activos e outros passivos incluem montantes que não são realizáveis nem exigíveis no curto prazo como são os custos e proveitos diferidos

Como facilmente se pode constatar a situação estrutural da CML é extremamente positiva com fundos próprios de cerca de 62% do total do activo, ou seja o passivo exigível, em grande parte de médio e longo prazo, está perfeitamente enquadrado e substancialmente financiado por activos de médio e longo prazo. Face às dívidas de curto prazo e considerando o equilíbrio estrutural que é necessário manter, do ponto de vista das boas práticas de gestão, haveria apenas de resolver a situação de tesouraria, que era deficitária no início deste período, motivada pela redução de receitas correntes e de capital e pelo aumento da dívida a fornecedores que ocorreu nos anos de 2003 e 2004, como se verá mais adiante. Por outro lado, a situação da CML é também invejável do ponto de vista da capacidade de gerar receitas correntes, uma vez que estruturalmente as receitas correntes têm sido sempre superiores às despesas correntes de funcionamento (incluindo serviço da dívida), libertando sempre meios para o Plano de Actividades (esta realidade não é analisada no relatório de auditoria). Foram estas duas realidades estruturais, activo muito superior ao passivo e grande capacidade de gerar receitas correntes que foram sempre superiores às despesas correntes de funcionamento, que motivaram as notações de rating que foram atribuídas à CML ao longo dos anos, por agências internacionais de rating, que se mantiveram ao nível do rating da República e ao nível das mais importantes capitais europeias.

- (6) A análise da situação económica e financeira da CML e das questões relacionadas com a regularização de dívidas a fornecedores, ocorrida entre 2004 e 2006, não pode ser dissociada duma análise histórica. Como se pode constatar no quadro acima, o crescimento substancial das dívidas a fornecedores de curto prazo (mais de 100%), ocorreu principalmente nos anos de 2003 e 2004 (anteriormente à entrada em funções do signatário). A situação no final de 2004, era desesperante para uma grande parte dos fornecedores, alguns à beira da falência por causa dos atrasos de pagamento da CML, daí que se impunha a tomada de uma decisão que minimizasse aqueles impactos. Esta situação foi consequência das alterações aos limites de endividamento que ocorreram em 2002, a propósito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Ou seja, a partir dessa data, não só a CML passou a ultrapassar os limites de endividamento (por via administrativa), como passou a não ter possibilidade de recurso ao crédito bancário, substituindo-o por crédito de fornecedores.

- (7) No que se refere à ultrapassagem dos limites de endividamento, é o próprio relatório de auditoria que admite que *“As sucessivas alterações dos conceitos e dos critérios dos limites legais descritos impedem que se estabeleça uma análise evolutiva do endividamento do Município de Lisboa no triênio em referência”*, como é referido na página 13, ou como quando se tenta desvalorizar facto de no exercício de 2006 (único ano em que o signatário foi responsável pela gestão da execução orçamental durante todo o ano) se ter praticamente enquadrado o endividamento nos limites legais, com o argumento que a *“variação não pode ser objecto de comparação, dadas as alterações legislativas introduzidas em 2007”*., como é referido na página 39 do relatório.
- (8) Por outro lado, o crescimento das dívidas a fornecedores neste período, ficou também a dever-se à circunstância de se terem mantido orçamentos equivalentes aos do período de 1996 a 2001, em que os investimentos em habitação social (erradicação das barracas), saneamento básico e infraestruturas viárias, globalmente financiados por empréstimos bonificados e transferências orçamentais a fundo perdido (numa proporção mais ou menos de 50%), representavam uma parte muito importante do orçamento daqueles anos.
- (9) Para manter, no período de 2003 e 2004, orçamentos equivalentes aos do período de 1996 a 2002, e no período de 2005 a 2007 para enquadrar a totalidade dos compromissos assumidos e não pagos, recorreu-se à venda de património cuja execução, no entanto, foi sempre muito baixa não obstante os esforços desenvolvidos pelo pelouro do património e finanças para a sua concretização, ao contrário do que é referido no relatório de auditoria a página 19.
- (10) De facto, a partir de 2003, os valores previstos de alienação de património atingiram e ultrapassaram os 200 milhões de euros, com desvios na execução superiores a 80%, com excepção de 2005 (com um desvio de 46%), cuja execução compreende a venda dos terrenos da *Feira Popular* e para o qual também contribuiu a redução de receitas com a venda da habitação social aos inquilinos, decorrente da alteração da política camarária nesta área.
- (11) A não realização das receitas provenientes da alienação de património reflectiu-se na tesouraria municipal e, por conseguinte, na conta de fornecedores.
- (12) No decurso do relatório de auditoria é referido por diversas vezes que a CML aprovou sucessivamente, Orçamentos sobreavaliados. Cabe aqui relembrar que, o

Orçamento de 2005 apresentado pela Câmara foi chumbado pela Assembleia Municipal, pelo que, em 2005 foi utilizado o Orçamento transposto de 2004 não sendo por isso possível proceder à sua redução. Em 2006 e 2007, foi iniciado o processo de redução do valor do Orçamento, tendo em vista adequá-lo à nova realidade autárquica, o qual, como facilmente se compreenderá, não é possível de ser concretizado num único exercício.

- (13) A este propósito, importa salientar que os problemas de *sobreavaliação do orçamento das receitas* e de *não cabimentação dos compromissos transitados de anos anteriores*, referenciados sob os n.º 3 e 4 das conclusões do relato de auditoria, e que estão na origem do aumento global da dívida a fornecedores do Município de Lisboa referida sob os n.ºs 5, 6 e 7 das mesmas conclusões, resultam de *práticas orçamentais* que não são específicas da Câmara Municipal de Lisboa (CML), antes correspondendo a um *problema estrutural das autarquias locais em Portugal*, como se pode ver a págs. 56 e segs. e a págs. 72 e segs. do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2007 (disponível em <http://www.ctoc.pt/>).
- (14) Quanto a esta matéria, constata-se uma contradição no relatório de auditoria, porque não se pode acusar o município de ter *"sistematicamente aprovado orçamentos sobreavaliados"* e por outro lado acusá-lo de não ter orçamentos suficientemente grandes para enquadrar todos os compromissos assumidos e não pagos em anos anteriores, porque obviamente não é razoável e muito menos realista considerar que o município deveria estar sem actividade durante um ano para enquadrar todos os compromissos assumidos e não pagos.
- (15) Ainda a propósito da questão da sobreavaliação dos orçamentos importa esclarecer alguns aspectos mencionados no relatório de auditoria, nomeadamente a contabilização das permutas. As permutas de bens, ou seja, *"um contrato inominado cujo núcleo essencial consiste na entrega de uma coisa por contrapartida de outra"* são utilizadas pelo Município de Lisboa desde a década de 1980, senão antes. Nessa altura a contabilidade da administração local resumia-se à contabilidade

¹ Onde se sublinha que *«a reduzida realização da receita ao nível das cobranças é a razão fundamental do desequilíbrio orçamental ex post e a causa do crescimento da dívida de curto prazo, na componente da dívida a fornecedores»* (p. 64) e onde se afirma que *«continua a ser preocupante o valor dos montantes de encargos que ficam por pagar em cada ano económico»* (p. 73) e que *«em 31 de Dezembro de 2007, o sector autárquico apenas dispunha de meios financeiros para pagar menos de metade da sua dívida a terceiros»* (p. 74).

orçamental que regista apenas fluxos monetários. Apesar das permutas não implicarem fluxos monetários, a sua inclusão no Orçamento da Câmara ficou a dever-se à necessidade de incluir aquelas operações de permuta no Plano de Actividade Anual e Plurianual do Município. A introdução do POCAL, não veio alterar esta situação, uma vez que as variações patrimoniais continuaram a não fazer parte do Plano Anual de Actividades que apenas tem reflexo no Orçamento Anual. Assim, as operações e permuta sempre foram consideradas no Orçamento da CML, quer do lado das receitas, quer do lado das despesas. Aliás, o valor das permutas, de montante muito significativo (ex. Contrato inanimado da Alta de Lisboa que envolveu e envolve montantes muito elevados ao longo de um período de tempo muito extenso), contribuiu decisivamente ao longo dos anos em análise, para os elevados montantes do orçamento apresentado pela CML e não ao contrário, como é referido na página 19 do relatório de auditoria.

- (16) Convém ainda referir que, não obstante se incluírem as permutas nos orçamentos do Município, nunca foi permitido que nessas rubricas se cabimentassem despesas que originassem fluxos monetários.
- (17) Os atrasos na concretização de algumas permutas, nomeadamente, as relacionadas com a Alta de Lisboa, foram responsáveis em grande parte pelo baixo nível de execução das receitas e despesas de capital.
- (18) Como já foi referido anteriormente, no final de 2005, a situação financeira da CML, caracterizava-se fundamentalmente por uma tesouraria conjunturalmente deficitária que urgia resolver. Esta situação seria de fácil resolução, se a Lei das Finanças Locais de 2007 já tivesse entrado em vigor, ou seja se fosse possível converter para médio e longo prazo parte dos créditos vencidos a fornecedores, em conjunto com a tomada de outras decisões que permitissem a elaboração de um orçamento que enquadrasse a resolução de todos os compromissos assumidos e adaptasse o Orçamento do Município à nova realidade.
- (19) Foi assim que, foi considerado no Plano e Orçamento de 2006 (único ano completo em que o signatário foi responsável pela gestão orçamental), um plano de saneamento financeiro, que se caracterizou, basicamente pelas seguintes medidas: identificação de edifícios e imóveis propriedade da CML, para alienação, no montante de cerca de 120 milhões de euros, que foi presente e aprovada pelo executivo camarário; negociação da venda da rede de saneamento em baixa à EPAL

por cerca de 150 milhões de euros; redução de despesas de funcionamento, das quais avultam as relativas a horas extraordinárias no montante de cerca de 20 milhões de euros; inibição de cabimentação no início do ano até resolução dos compromissos assumidos e não pagos de anos anteriores; cativação orçamental de 15%; imposição de condicionantes à realização de despesas com aquisição de serviços e apoios financeiros a entidades terceiras; lançamento do projecto de centralização das compras que permitiria reduções substanciais das despesas de funcionamento, definição de uma política de alienação de fogos municipais, que permitiria não só um encaixe significativo à CML, como implicava o saneamento financeiro da empresa municipal Gebalis e por fim o registo das dívidas à Simtejo e à Parque Expo, que sem quaisquer implicações na situação de curto prazo, permitiria a elaboração de um balanço que traduzisse fielmente a situação patrimonial do Município.

- (20) Não obstante as melhorias verificadas durante o ano de 2006, de que é exemplo a redução do orçamento e das despesas de funcionamento, alguns dos objectivos não foram atingidos por razões alheias ao signatário: atrasos, por alteração dos responsáveis políticos, do processo de saneamento da Gebalis e não terem sido alienados terrenos municipais por falta de capacidade dos serviços de urbanismo da CML para a emissão dos alvarás de loteamento, prévios à realização das hastas públicas para alienação desses imóveis.
- (21) Outro aspecto que importa considerar na estratégia financeira do Município de Lisboa, são as alterações consecutivas que a Presidência da Câmara e a Vereação responsável pelo pelouro das finanças tiveram ao longo dos anos. Senão vejamos: um executivo camarário entre 1993 e 1995; outro executivo entre 1995 e 1997; outro executivo entre 1998 e 2001; outro executivo em 2002; dois executivos em 2003; dois executivos em 2004; três executivos em 2005; um executivo em 2006 e; três executivos em 2007. Naturalmente que estas alterações consecutivas, não permitiram uma estabilidade de políticas financeiras ao longo deste período de cerca de 14 anos.
- (22) No que diz respeito aos *planos de regularização de dívidas a fornecedores*, o signatário acompanha integralmente a resposta da Câmara Municipal de Lisboa, nomeadamente quanto aos argumentos invocados nos pontos 16 a 28 do Capítulo I – Intróito, da referida resposta.

- (23) De referir apenas que, o Município é completamente alheio aos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os seus fornecedores e instituições de crédito, uma vez que os mesmos **não têm a sua intervenção** e são celebrados independentemente da sua vontade.
- (24) Tratou-se, como é evidente, de um **acto de boa gestão**, que permitiu regularizar dívidas já vencidas e em incumprimento por parte da Câmara Municipal de Lisboa.
- (25) Por último e da mesma forma que se requer que o Direito corresponda ao sentido da sociedade, permitimo-nos pedir a atenção do Tribunal de Contas para a necessidade sentida pelo signatário de obstar que a prossecução do interesse público de toda a colectividade local pesasse de forma absolutamente desproporcionada sobre os ombros de poucos – os fornecedores privados do Município.

Vejamos melhor os diversos aspectos do relatório de auditoria relevantes para o período em que o signatário exerceu funções:

II) Da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores

- (26) Nos termos da Lei das Autarquias Locais² (LAL), compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento (artigos 53.º, n.º 2, alínea b), e 64.º, n.º 2, alínea c)). Neste sentido, a responsabilidade imputada ao signatário, pela não cabimentação de compromissos transitados de exercícios anteriores, só pode ter a ver com a elaboração das propostas de orçamento.
- (27) No processo de fecho de ano – tal como definido no POCAL – todos os cabimentos que não deram origem a compromissos são anulados e todos os compromissos do ano que não foram executados, isto é, que não deram origem a pagamentos, são transferidos para uma tabela específica, a fim de serem cabimentados e comprometidos no orçamento do ano seguinte.
- (28) O processo de abertura no início do ano seguinte é efectuado de forma automática pelo sistema informático através da execução de uma rotina que gera os cabimentos

² Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

e compromissos correspondentes ao somatório dos compromissos transitados do ano anterior com os compromissos assumidos relativos ao ano em curso. Simultaneamente, são gerados novos documentos relativos às facturas, os quais são creditados nas contas iniciais, sendo possível de imediato, imprimir os relatórios do ano relativos aos cabimentos, compromissos e facturas conferidas, bem como o mapa legal do controlo orçamental da despesa, onde se pode verificar em cada rubrica orçamental os valores cabimentados, compromissos e a dotação que ficou disponível para novas despesas.

- (29) Nas situações em que não exista dotação suficiente para a cobertura de todos os compromissos transitados, o sistema cria compromissos até ao limite das dotações disponíveis, permanecendo o remanescente que não cobre nenhum compromisso existente disponível, a fim de ser reforçado em sede de alteração orçamental e possibilitar o processo de reabertura dos compromissos em falta.
- (30) Os compromissos transitados e não abertos no ano permanecem na tabela do fecho de ano e as facturas permanecem na respectiva conta de fecho com o número de documento equivalente.
- (31) Acresce a este procedimento o facto de as receitas correntes terem reduzido nos anos em apreço. Como parte significativa das receitas provenientes de impostos, cobrados pela administração central, são transferidos para as autarquias em Novembro e Dezembro de cada ano, não dispondo o município de informação sobre as datas e os montantes que serão transferidos, resulta, num quadro de redução de receitas, que no final do ano, permaneçam despesas por pagar por insuficiência de receitas previstas e não recebidas.
- (32) Se considerarmos, por outro lado, os calendários de aprovação do orçamento camarário (preparação em Outubro e aprovação em Novembro), percebe-se, não só a impossibilidade de inscrever no orçamento do ano seguinte a totalidade dos compromissos não pagos no ano, como a dificuldade de realizar uma correcta gestão de tesouraria, pela imprevisibilidade na arrecadação de receitas. Esta dificuldade torna-se mais gravosa em anos de crise, com redução das receitas de impostos, como foram os anos a que se refere o relatório de auditoria.

III) Da celebração de planos de regularização de dívida vencida a fornecedores e subsequentes contratos de *factoring*

- (33) Como referido anteriormente, o signatário acompanha integralmente, no que a esta matéria diz respeito, a resposta da Câmara Municipal de Lisboa, nomeadamente nos argumentos invocados, na referida resposta a pontos 50 a 89 do capítulo IV.

IV) Da ultrapassagem dos limites de endividamento líquido

- (34) Conclui-se no relato de auditoria que o limite de endividamento líquido total do Município de Lisboa, em 2005, 2006 e 2007, foi ultrapassado em 39%, 4% e 42%.
- (35) Não dispõe o signatário de elementos e informações que permitam analisar e contestar os cálculos constantes no Anexo 9 do relatório de auditoria.
- (36) No entanto, como já foi referido anteriormente, a Câmara Municipal de Lisboa enquanto o signatário foi responsável pelo pelouro das finanças (1998 a 2001), sempre cumpriu os limites legais de endividamento. Quando o signatário voltou a assumir o pelouro das finanças (final de 2005), não só herdou uma situação em que pela via administrativa e de um momento para o outro, o município, mantendo e até reduzindo, pela via das amortizações, o seu endividamento, deixou de cumprir os limites legais, como em pouco mais de dois meses, não lhe restavam hipóteses de inverter esta situação.
- (37) Foi com a consciência do cumprimento da lei, que durante o ano de 2006 (único ano completo de gestão do signatário), se efectuou um grande esforço para manter o endividamento dentro dos limites legais. Como referido anteriormente, o município não aumentou o endividamento no período em análise, antes o reduziu pela via das amortizações. O que mudou foi a regra de cálculo, com a agravante dessa regra entrar em consideração com investimentos do ano anterior, que como é evidente, não eram passíveis de ser alterados. Por esta razão e não existindo qualquer outra possibilidade de, prática e legalmente alterar a situação, se conduziu aos resultados verificados no final de 2006.
- (38) Em relação ao ano de 2007 e em virtude de ter suspenso o mandato em Fevereiro, não tem o signatário qualquer responsabilidade pelos números que foram relatados.

V) Das relações com SEL

- (39) Invoca o Tribunal de Contas, dois tipos de problemas com transferências para o Sector Empresarial do Município de Lisboa, em que o signatário teve intervenção: a adjudicação por ajuste directo de serviços à AMBELIS e a transferência para a EMARLIS sem suporte em contrato-programa.
- (40) Em relação à AMBELIS, refere o relatório de auditoria na página 46 que “ foram adjudicados por ajuste directo com fundamento na aptidão técnica do prestador, sem que, todavia, se encontre comprovado e fundamentado que outro prestador não poderia ter igualmente desempenhado aquelas funções de forma mais vantajosa para a autarquia”. Importa relembrar o que é a AMBELIS e o objectivo da sua constituição.
- (41) A AMBELIS foi constituída no início dos anos 90 (?), resultante duma parceria entre a Câmara Municipal de Lisboa e um conjunto de entidades privadas (Universidades, Associações Empresariais, Bancos, Companhias de seguros, Promotores Imobiliários, etc.), com o objectivo de contribuir para a modernização da base económica de Lisboa (daí a sua designação Agência para a Modernização da Base Económica de LISboa). Embora constituída sob a forma de sociedade anónima, coube sempre ao Município de Lisboa, não só, a designação da maioria dos membros do Conselho de Administração, como foi o Município de Lisboa que assumiu a direcção, supervisão, monitorização e base de financiamento das suas actividades. À luz das definições de empresas do grupo e pela influência significativa e decisiva exercida pela CML, a AMBELIS, deveria ser considerada como integrante do Sector Empresarial do Município de Lisboa, não fazendo sentido, neste caso, as observações do Tribunal de Contas.
- (42) Mesmo abstraindo-nos dos aspectos técnicos e jurídicos, é importante referir que desde sempre, a AMBELIS teve uma intervenção decisiva nos eventos internacionais em que a CML participou ou organizou, como são os casos dos salões do imobiliário, das exposições Waterfront, do projecto Lisboa Film Commission, dos projectos de empreendedorismo ou dos eventos Corenet Global. Em alguns destes projectos inclusivé, a AMBELIS, por indicação da CML, assumiu as funções que normalmente caberiam ao Município. As razões que estiveram na base da

transferência de responsabilidades, prendiam-se não só com as fortes ligações existentes entre a CML e a AMBELIS, como com a necessidade de obter evidentes sinergias, no relacionamento com os parceiros privados presentes na AMBELIS e por fim na divisão nos custos de participação com os sócios da AMBELIS que normalmente participavam nos eventos internacionais.

- (43) Por todos estes motivos não me parece razoável que, a CML fosse contratar estes serviços a uma entidade terceira, nem me parece possível a existência de uma qualquer entidade que reúna os requisitos da AMBELIS nesta matéria, pelo que os argumentos invocados no Relatório de Auditoria a este respeito carecem de fundamento.
- (44) Quanto à EMARLIS, importa também rever, de forma necessariamente breve, a sua história e propósitos. A CML constituiu EMARLIS nos anos 90 (?), com o objectivo de lhe atribuir funções na área do saneamento básico, nomeadamente, no tratamento das águas residuais da capital. Este objectivo foi cumprido até ao final de 2001, ano em que foi constituída a Simtejo, resultante de uma parceria entre a Administração Central (através da empresa Águas de Portugal) e um conjunto de municípios da região de Lisboa, sendo seu objectivo o tratamento “*em alta*” das águas residuais dos municípios que integravam este projecto. A partir dessa data passou-se a equacionar a possibilidade de a EMARLIS assumir o tratamento “*em baixa*” das águas residuais de Lisboa ou em alternativa optar pelo seu encerramento. A tomada de uma decisão sobre o futuro da empresa veio a conhecer diversos adiamentos, a que não é alheia a alteração sucessiva da Presidência da Câmara. Entretanto a EMARLIS continuou a funcionar até 2007, dedicando-se à concretização de alguns estudos e projectos com parceiros externos, dos quais se destaca o projecto de monitorização do sistema de saneamento em algumas zonas da cidade.
- (45) Em 2006, quando já se perspectivava o encerramento da empresa, por falta de condições políticas para o seu relançamento, o que veio a acontecer mais tarde, foi a Câmara confrontada com a necessidade de suportar gastos inadiáveis da empresa, no âmbito da actividade normal de exploração, nomeadamente com os salários do quadro de funcionários que tinha sido aprovado pela Câmara. Ora, como facilmente se compreenderá, não fazia qualquer sentido aprovar um contrato-programa com uma empresa sem projecto e que caminhava para a sua dissolução.

- (46) Para além destas considerações gerais sobre o enquadramento das transferências para a EMARLIS, é necessário, também atender aos argumentos jurídicos, o que se faz nos pontos seguintes.
- (47) O relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um *vício de violação de lei* por «preterição das formalidades legalmente exigidas» e que esse vício de violação de lei diz respeito ao «acto de assunção da despesa», o que, segundo o relato de auditoria, seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
- (48) Ora, salvo o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei e precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 um *valor paramétrico* que este não tem.
- (49) O artigo 31.º da Lei n.º 58/98 tem a seguinte redacção:

«Artigo 31.º»

Contratos-programa

1 — Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 — Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 — Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

- (50) Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.
- (51) Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98 para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as participações, dotações e

subsídios que lhes sejam destinados» (artigo 27.º, alínea c)) sem que seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.

- (52) Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam (i) objectivos sectoriais, ou (ii) realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou (iii) adoptem preços sociais. Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.
- (53) O relato de auditoria toma como premissa o facto de todas as transferências para a EMARLIS, identificadas nas deliberações *supra* referenciadas, corresponderem ao âmbito de aplicação dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98.
- (54) Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso. É necessário que o Tribunal de Contas demonstre, de forma casuística, que em cada autorização de despesa esteve em causa a prossecução de *objectivos sectoriais*, ou a realização de *investimentos de rendibilidade não demonstrada* ou, ainda, a *subsidição de preços sociais*, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova.
- (55) Ainda assim, enquanto responsável, o signatário procurará demonstrar a correcta utilização dos dinheiros públicos, mediante a apresentação das deliberações que se juntam e das quais se extraiu a informação constante dos quadros seguintes:

Deliberação CM	953-C/CM/2004, de 06.12.2004
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 223.484
Objecto	Pagamento de subsídios de exploração destinados a assegurar a realização de acções compreendidas no Plano de Actividades previamente aprovado

Deliberação CM	571/CM/2005, de 31.08.2005
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 35.400
Objecto	Pagamento de subsídio de exploração destinado a assegurar a conclusão do cadastro digital

- (56) Verifica-se que as autorizações de despesa não tiveram seguramente por objecto a concretização de objectivos sectoriais, a realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada ou a adopção de preços sociais.
- (57) Importa atender à *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programa entende-se na medida em que determinadas situações – dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos – devem ter as suas condições previamente estipuladas.
- (58) Fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.
- (59) Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.
- (60) É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à instituição das empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (cf. artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98).
- (61) Mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.
- (62) Nas deliberações relativas à EMARLIS, verifica-se que são os estatutos da empresa, aprovados pelo ML enquanto titular da totalidade do respectivo capital social, que prevêm como receita a figura dos subsídios de exploração a atribuir pela CML.
- (63) Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das "empresas encarregadas da

gestão de serviços de interesse geral", das "empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional" e das "empresas encarregadas da gestão de concessões", uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º da Lei n.º 53-F/2006) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, como o artigo 27.º, alíneas c) e g).

- (64) Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.
- (65) Por isso, as deliberações referidas *supra* não são ilegais devido ao facto de não se encontrarem suportadas em contratos-programa. O essencial é verificar se as mesmas se inserem nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do ML. Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.
- (66) Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC.

VI) Conclusões

Em face do exposto, reúnem-se, em síntese, as seguintes conclusões fundamentais:

- 1.ª O signatário iniciou funções em 28 de Outubro de 2005 e suspendeu funções em 28 de Fevereiro de 2007, não tendo sido responsável por uma parte dos actos referidos neste relatório, nem pelo avolumar de dívidas a fornecedores, ocorrida em 2003 e 2004.

- 2.^a Não obstante, existirem neste período, problemas graves na satisfação de créditos de fornecedores vencidos, a situação económica e financeira do Município de Lisboa revela uma situação estrutural sólida e em condições de satisfazer todas as suas responsabilidades para com terceiros, como foi devidamente certificado pelas Agências Internacionais de Rating.
- 3.^a O Orçamento de 2005 foi chumbado pela Assembleia Municipal pelo que não foi possível proceder à sua redução. Em 2006 e 2007 foi iniciado, pelo signatário, o processo de ajustamento do Orçamento à nova realidade autárquica.
- 4.^a Face à situação herdada no final de 2005, foi da responsabilidade do signatário o lançamento de um conjunto de medidas de saneamento financeiro a serem implementadas no ano de 2006, único ano em que o signatário teve a responsabilidade pela preparação do Orçamento e respectiva gestão orçamental, durante todo o ano.
- 5.^a Não obstante as medidas de gestão orçamental introduzidas em 2006, a situação herdada não permitiu a cabimentação integral dos compromissos assumidos, sob pena de a Câmara não cumprir as funções inerentes à satisfação das necessidades básicas da população.
- 6.^a A ultrapassagem dos limites de endividamento, deveu-se principalmente às alterações do critério de cálculo dos limites (desde a Lei das Finanças Locais de 1998, passando pelas medidas do Pacto de Estabilidade e Crescimento de 2002 até às alterações consecutivas que se verificaram em todos os Orçamentos de Estado desde essa data) e não pelo aumento do endividamento financeiro, que até decresceu neste período.
- 7.^a As operações de factoring, realizadas pelos fornecedores sobre os créditos que detinham sobre a Câmara Municipal de Lisboa, são operações perfeitamente vulgares no meio empresarial e não interditas à administração pública em que o sujeito activo da operação é o fornecedor, limitando-se a Câmara a aceitar que esses créditos sejam cedidos a terceiros (ou seja a aceitação só confirmava que esses créditos derivavam de adjudicações, cabimentos e compromissos legalmente realizados e trabalho ou serviços devidamente fornecidos e prestados).
- 8.^a Contrariamente à concepção vertida no relato de auditoria, *a CML não pretendeu obter das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores*, a CML pretendeu, outrossim, reduzir o montante dos juros

- moratórios que para si resultavam da aplicação da taxa legal a que se refere o § 3.º do artigo 102.º do Código Comercial, e pretendeu, sobretudo, *desonerar os fornecedores* que, se assim o entendessem, poderiam ceder os seus créditos sobre o Município a instituições financeiras por eles escolhidas;
- 9.ª Estes acordos de pagamento não aumentaram o endividamento do Município. Aliás, o conceito de endividamento, considerado incorrectamente até 2006 como apenas o endividamento a entidades financeiras, viria a ser corrigido na Lei das Finanças Locais de 2007, englobando não só o endividamento decorrente de operações financeiras mas também o endividamento decorrente de operações comerciais.
- 10.ª No entender da Câmara Municipal de Lisboa a dívida a fornecedores objecto de cessão de créditos (*factoring*) por estes continua a ser *dívida administrativa* e não dívida financeira, na medida em que resulta da aquisição de bens e serviços pelo Município e não de um empréstimo. *A circunstância de o credor ter cedido os seus créditos a uma instituição financeira não altera a natureza da dívida*, a qual se afere em função da sua origem. O que se altera é a *natureza do credor* em virtude de uma operação de cessão de créditos feita a jusante pelo fornecedor do Município;
- 11.ª O Município é completamente alheio aos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os seus fornecedores e instituições de crédito, uma vez que os mesmos não têm a sua intervenção e são celebrados independentemente da sua vontade;
- 12.ª Os credores do Município podem, *livremente* ceder – ou não ceder – a terceiros os seus créditos sobre o Município de Lisboa;
- 13.ª Dizer que os acordos de pagamento de dívida já vencida são ilegais devido a eventuais cessões de crédito operadas *a posteriori* pelos credores do Município, equivale a atribuir a estes últimos a celebração de um empréstimo em nome da autarquia;
- 14.ª Não é aceitável, de um ponto de vista jurídico, deixar na mãos de um acto subsequente de um credor da autarquia, a concretização – ou não – de um empréstimo municipal e, sobretudo, deixar ao critério deste último a legalidade ou ilegalidade, na esfera jurídica do Município, desse “empréstimo”, tanto mais quanto, tratando-se de um *crédito privado emergente da venda de bens ou da prestação de*

serviços ao Município, este crédito pode ser livremente cedido sem intervenção do devedor;

- 15.^a O Município não foi parte, repete-se, em nenhum contrato celebrado com entidades financeiras. Encontrava-se para além da sua esfera de competência decidir o recurso ou não a uma eventual cessão de crédito, assim como não podia conformar elementos essenciais do negócio como fosse a escolha da entidade financeira ou mesmo o montante a ceder;
 - 16.^a No presente relato de auditoria, assiste-se por vezes à defesa de uma coisa e do seu contrário: ora se aplica uma interpretação restritiva do princípio da legalidade financeira (caso da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores), ora se permitem interpretações abrangentes, com recurso ao princípio da prevalência substância sobre a forma (caso dos acordos de pagamentos); ora se quer tratar um acordo de pagamentos de forma unitária como um contrato de empréstimo, ora se defende, no ponto 7.1.2 do relato, a propósito da classificação económica de uma cessão de créditos pelas empresas Parque Expo e Simtejo, que esta deve estar inscrita na conta de fornecedores e não de empréstimos;
 - 17.^a As opções de governo do Município são pertença exclusiva dos órgãos autárquicos, democraticamente eleitos para gerirem e também honrarem os compromissos anteriormente assumidos; não para terem comportamentos omissivos;
 - 18.^a Não é aceitável que o relato da auditoria transforme o exercício de funções autárquicas feito de boa fé e tendo em vista a resolução de problemas de muitos anos, cuja responsabilidade não é de quem tem que os resolver, que dá origem a juízos de censura e de responsabilidade financeira sancionatória.
- (67) Os apoios financeiros que tiveram a intervenção do signatário, não foram devidamente avaliadas no relatório de auditoria, no caso da AMBELIS por ter ficado demonstrado que não existia outra entidade em condições estratégicas, operacionais e financeiras de fornecer os mesmos serviços que aquela empresa, que deveria ter sido considerada no universo do Sector Empresarial do Município de Lisboa e no caso da EMARLIS, por as despesas em causa, para além de serem legais, estarem devidamente inscritas e cabimentadas, pelo que não estavam preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

- (68) Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências realizadas pelo ML a favor da EMARLIS, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».

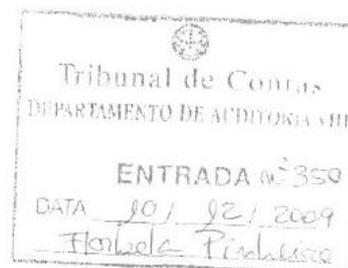
Com os melhores cumprimentos,



Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho

Lisboa, 3 de Dezembro de 2009.

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1050-189 Lisboa



Processo nº 30/08-AUDIT DA VIII – UAT. 1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa. Audição dos responsáveis.

Gabriela Maria Chico de Cardoso Seara, na qualidade de Vereadora da Câmara Municipal de Lisboa nos períodos compreendidos entre 28/10/2005 e 25/01/2007, e 01/08 e 31/12/2007, tendo sido citada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem declarar, no exercício do direito do contraditório, que:

- Relativamente aos factos constantes do mencionado Relato de Auditoria relativos ao período compreendido entre 01/08 e 31/12/2007, adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo por António Luís Santos da Costa e outros, que exerceram durante o período compreendido entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009 as funções, respectivamente, de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa;
- Relativamente aos factos relativos ao período compreendido 28/10/2005 e 25/01/2007, adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo Relato de Auditoria por Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho, à qual adita ainda o seguinte:

*

1. Sobre o regime jurídico aplicável ao sector empresarial das autarquias locais:
 - a) Em primeiro lugar, e com o devido respeito, há que referir que as situações referidas no Relato de Auditoria ocorreram na vigência da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, não lhes sendo aplicável, ao contrário do que este documento parece induzir, a actual Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
 - b) Ora, toda a doutrina reconhece que esta nova lei consagrou um regime mais exigente na regulação das relações financeiras entre as autarquias locais e as suas empresas municipais, designadamente por ter procedido à sua harmonização com o regime jurídico do Sector Empresarial do Estado e com o Código das Sociedades Comerciais;
 - c) Não colhe, por isso, o argumento de que a actual lei veio concretizar e densificar conceitos contidos no anterior diploma, os quais foram por aquela pura e simplesmente revogados, fixando-se um regime novo;
 - d) Vem isto a propósito da interpretação que o Relato faz do artigo 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, quando afirma que esta norma impunha que "a concessão de participações financeiras, subsídios e dotações, destinadas às empresas fossem subordinadas à celebração de contratos-programa";
 - e) Efectivamente, aquela disposição apenas impunha a celebração de tais contratos quando estivessem em causa o prossecução de objectivos sectoriais, investimentos de rentabilidade não demonstrada ou a adopção de preços sociais, pelo que se encontravam excluídas dessa obrigação as situações que não cumprissem esses pressupostos;
 - f) Ora, a verificação, ou não, destes pressupostos não se encontra expressa no Relato de Auditoria, como aliás deveria acontecer, não surgindo por isso provada a invocada ilegalidade das transferências efectuadas;

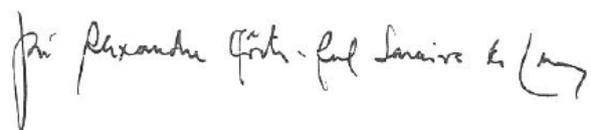
✱

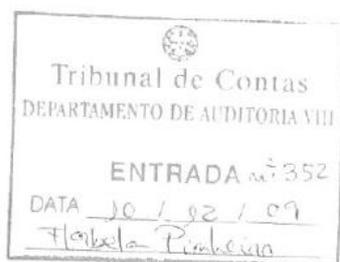
- g) Nesta matéria, adere-se ainda ao entendimento expresso na defesa apresentada por José António Moreira Marques no âmbito do presente processo.
2. Acerca da transferência de €1.000.000,00 efectuada para a EGEAC na sequência da deliberação nº 864-B/CM/2005:
- a) A realização desta transferência foi proposta pelo Vereador responsável pela área da Cultura, Dr. José Manuel Amaral Lopes, não tendo a ora exponente tido qualquer intervenção na sua preparação;
 - b) De qualquer modo, resulta com clareza que os serviços prestados pela EGEAC se enquadram no objecto desta empresa municipal, correspondendo a eventos e acções culturais importantes para a Cidade de Lisboa;
 - c) Contudo, importa assinalar que, ao contrário do que se diz no Relato de Auditoria, a transferência em causa fundou-se precisamente no contrato-programa celebrado, no qual se previa expressamente que uma das receitas próprias da EGEAC corresponderia à receita de bilheteira do Castelo de S. Jorge;
 - d) Registe-se que até essa altura, as entradas naquele monumento eram gratuitas, tendo a Câmara Municipal de Lisboa assumido o compromisso de inverter tal situação a partir de Maio de 2004, através da aprovação pelos órgãos municipais de uma taxa de entrada, situação que no entanto apenas se concretizou em Dezembro desse ano;
 - e) Acresce que, para além das actividades contempladas no contrato-programa, a acção da EGEAC se desenvolve igualmente no âmbito do seu plano de actividades, também este aprovado em sessão de Câmara;
 - f) Essas acções são suportadas por receitas próprias da empresa municipal, receitas próprias essas que competia aos órgãos municipais, maxime a receita de bilheteira do Castelo de S. Jorge, assegurar tempestivamente com a aprovação das necessárias deliberações para esse efeito;

g) A transferência efectuada representou, assim, o assumir da responsabilidade pela Câmara Municipal na parte em que incumpriu os seus deveres no âmbito do contrato-programa, sendo possível verificar-se pela consulta à contabilidade da empresa (por exemplo, confrontando as receitas com a bilheteira do Castelo de S. Jorge nos anos de 2004 e 2005), que o seu valor foi proporcional à perda das receitas expectáveis durante o período de Maio a Dezembro de 2004.

Junta: 1 documento.

Com os melhores cumprimentos,

J. P.  Alexandre Faria - *ful* Janeiro 2007



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

Maria Helena Passos Rosa Lopes da Costa, Vereadora a meio tempo da Câmara Municipal de Lisboa, tendo sido citada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) Intróito

- (1) A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML), desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.
- (2) A signatária exerceu funções como Vereadora a meio tempo na Câmara Municipal de Lisboa (CML). A sua responsabilidade quanto ao período auditado respeita apenas aos **10 meses** que decorreram entre Janeiro e Outubro de 2005.
- (3) Nesse período, a signatária participou nas reuniões do executivo municipal em que foram votadas e aprovadas as seguintes deliberações que se juntam e se dão por reproduzidas para todos os efeitos legais:

– Deliberação n.º 953-C/CM/2004 –no valor de € 223.484;

- Deliberação n.º 571/CM/2005 –no valor de € 35.400;
 - Deliberação n.º 676-A/CM/2005 –no valor de € 82.199.
- (4) Segundo o relato de auditoria, estas deliberações seriam *ilegais* por não observarem o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, seria infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL),¹ na parte em que se refere à *legalidade* como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.²
- (5) Além disso, tais deliberações seriam susceptíveis de gerar *responsabilidade financeira sancionatória* daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (6) Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um *vício de violação de lei* por «preterição das formalidades legalmente exigidas» e que esse vício de violação de lei diz respeito ao «acto de assunção da despesa», o que, segundo o relato de auditoria, seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º I, alínea b) da LOPTC.
- (7) Ora, salvo o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei* e *precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 um *valor paramétrico* que este não tem.

Senão vejamos.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

² Nos termos do ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente

II) Transferências financeiras sem contrato-programa

- (8) O artigo 31.º da Lei n.º 58/98 tem a seguinte redacção:

«Artigo 31.º

Contratos-programa

1 — *Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.*

2 — *Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.*

3 — *Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».*

- (9) Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.
- (10) Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98 para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as comparticipações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» (artigo 27.º, alínea c)) sem que seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.
- (11) Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam (i) objectivos sectoriais, ou (ii) realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou (iii) adoptem preços sociais. Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.

- (12) O relato de auditoria toma como premissa o facto de todas as transferências para a EMARLIS e EPUL, identificadas nas deliberações *supra* referenciadas, corresponderem ao âmbito de aplicação dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98.
- (13) Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso. É necessário que o Tribunal de Contas demonstre, de forma casuística, que em cada autorização de despesa esteve em causa a prossecução de *objectivos sectoriais*, ou a realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou, ainda, a *subsidição de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova*.
- (14) Ainda assim, enquanto responsável, a signatária procurará demonstrar a correcta utilização dos dinheiros públicos, mediante a apresentação das deliberações que se juntam e das quais se extraiu a informação constante dos quadros seguintes:

Deliberação CM	953-C/CM/2004, de 06.12.2004
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 223.484
Objecto	Pagamento de subsídios de exploração destinados a assegurar a realização de acções compreendidas no Plano de Actividades previamente aprovado

Deliberação CM	571/CM/2005, de 31.08.2005
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 35.400
Objecto	Pagamento de subsídio de exploração destinado a assegurar a conclusão do cadastro digital

Deliberação	676/CM/2005, de 30.09.2005
Destinatário	EPUL
Montante	€ 82.199
Objecto	Pagamento de subsídio destinado a apoiar a empresa pela realização de estudo de mercado imobiliário e habitação, integrado no Plano de Actividades.

- (15) Verifica-se que as autorizações de despesa não tiveram seguramente por objecto a concretização de *objectivos sectoriais*, a realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou a adopção de *preços sociais*.
- (16) Importa atender à *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programa entende-se na medida em que determinadas situações – dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis

de colocar em risco dinheiros públicos – devem ter as suas condições previamente estipuladas.

- (17) Fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.
- (18) Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.
- (19) É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à instituição das empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (cf. artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98).
- (20) Mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.
- (21) Nas deliberações relativas à EMARLIS, verifica-se que são os estatutos da empresa, aprovados pelo ML enquanto titular da totalidade do respectivo capital social, que prevêem como receita a figura dos subsídios de exploração a atribuir pela CML; e, no caso da EPUL, estão em causa apoios financeiros ligados à prossecução de fins municipais que não se enquadram no âmbito dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (objectivos sectoriais, realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada e subsidiação de preços sociais).
- (22) Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º da Lei n.º 53-F/2006) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por

interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, como o artigo 27.º, alíneas c) e g).

- (23) Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.
- (24) Por isso, as deliberações referidas *supra* não são ilegais devido ao facto de não se encontrarem suportadas em contratos-programa. O essencial é verificar se as mesmas se inserem nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do ML. Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.
- (25) Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC.

III) Conclusão

- (26) Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências – identificadas nas deliberações *supra* – realizadas pelo ML a favor da EMARLIS e EPUL, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (27) As despesas em causa, para além de serem legais, estavam devidamente inscritas e cabimentadas, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos,

Alysa do Costa

DGTC 09 12*09 21019



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

KSAE-
A equipa de
auditoria
9/12/2009
O Aud. - G. J.

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

José Miguel Nunes Anacoreta Correia, Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, de 26 de Abril a 9 de Maio de 2007, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

D) Intróito

- (1) A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML), desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.
- (2) O signatário exerceu funções como Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, de 26 de Abril a 9 de Maio de 2007.
- (3) À data dos factos *infra* descritos, o signatário limitou-se a participar na reunião do executivo municipal em substituição.
- (4) Na reunião mencionada foi votada e aprovada a seguinte deliberação, que o Tribunal tem em seu poder: Deliberação n.º 864-B/CM/2005 – no valor de € 1.000.000.
- (5) Em tal votação o signatário absteve-se.

- (6) Segundo o relato de auditoria, esta deliberação seria *illegal* por não observar o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, seria infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL),¹ na parte em que se refere à *legalidade* como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.²
- (7) Além disso, tal deliberação seria susceptível de gerar *responsabilidade financeira sancionatória* daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (8) Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um *vício de violação de lei* por «preterição das formalidades legalmente exigidas» e que esse vício de violação de lei diz respeito ao «acto de assunção da despesa», o que, segundo o relato de auditoria, seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
- (9) Ora, salvo o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei* e *precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 um *valor paramétrico* que este não tem.

Senão vejamos.

II) Transferências financeiras sem contrato-programa

- (10) O artigo 31.º da Lei n.º 58/98 tem a seguinte redacção:

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

² Nos termos do ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente»

«Artigo 31.º

Contratos-programa

1 — Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 — Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 — Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

- (11) Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função *impositiva ou prescritiva*. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.
- (12) Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98 para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as participações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» (artigo 27.º, alínea c)) sem que seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.
- (13) Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam (i) objectivos sectoriais, ou (ii) realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou (iii) adoptem preços sociais. Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.
- (14) O relato de auditoria toma como premissa o facto da transferência para a AMBELIS, identificada na deliberação *supra* referenciada, corresponder ao âmbito de aplicação dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98.
- (15) Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso. É necessário que o Tribunal de Contas demonstre, de forma casuística, que em tal

autorização de despesa esteve em causa a prossecução de *objectivos sectoriais*, ou a realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou, ainda, a *subsidição de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova*.

- (16) Ainda assim, enquanto responsável, o signatário procurará demonstrar a correcta utilização dos dinheiros públicos, designadamente pela menção à seguinte informação, retirada da deliberação mencionada, que o Tribunal tem em seu poder:

Deliberação CM	864-B/CM/2005, de 28.12.2005
Destinatário	EGEAC
Montante	€ 1.000.000
Objecto	Realização de acções de índole cultural (organização de eventos e exposições da CL), em ressarcimento pelo atraso na aprovação do Contrato-Programa de 2004

- (17) Verifica-se que a autorização de despesa não teve seguramente por objecto a concretização de *objectivos sectoriais*, a realização de *investimentos de rentabilização não demonstrada* ou a adopção de *preços sociais*.
- (18) Mais: no caso específico da EGEAC, existe um contrato-programa celebrado em 2004 e esta empresa desenvolveu acções por incumbência da CML não contempladas no âmbito desse mesmo contrato.
- (19) Ou seja, importa atender na *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programa entende-se na medida em que determinadas situações dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos devem ter as suas condições previamente estipuladas.
- (20) Fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.
- (21) Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.

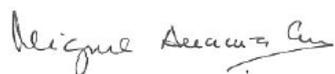
- (22) É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à instituição das empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (cf. artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º, 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98).
- (23) Não obstante, mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.
- (24) Aliás, basta compulsar a deliberação em causa e referida supra para verificar que, no caso em apreço, estão em causa apoios financeiros ligados à prossecução de fins municipais que não se enquadram, *qua tale*, no âmbito dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (objectivos sectoriais, realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada e subsídição de preços sociais).
- (25) Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º da Lei n.º 53-F/2006) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, como o artigo 27.º, alíneas c) e g).
- (26) Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.

- (27) Por isso, a deliberação referida *supra* não é ilegal devido ao facto de não se encontrar suportada em contrato-programa. O essencial é verificar se a mesma se insere nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do ML. Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.
- (28) Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC.

III) Conclusão

- (29) Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências – identificadas na deliberação *supra* – realizadas pelo ML a favor da EGEAC, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (30) A despesa em causa, para além de ser legal, estava devidamente inscrita e cabimentada, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos,



Isbova, 04 de Dezembro de 2009

BGTC 04 12:09 20936

José António Moreira Marques
Rua Quinta da Fonte, 17
1800-135 Lisboa

à equipa de auditoria
9/12/2009
U Aud-Clp
[Handwritten signature]

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

Lisboa, 3 de Dezembro de 2009

Assunto: **Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis**
Processo nº 30/08-AUDIT DA VIII-UAT.1

Exmo. Senhor,

Pela presente junto remeto a V. Exa. a carta pela qual venho exercer o meu direito de contraditório sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa, acima referenciado, que altera e substitui o ofício anteriormente entregue nesse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos, *joão marques*

[Handwritten signature: José António Moreira Marques]

Moreira Marques

 Tribunal de Contas DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA nº 314 DATA 09/12/2009 <i>[Handwritten signature]</i>

BGTC 04 12*09 20883

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

José António Moreira Marques, Vereador a meio tempo da Câmara Municipal de Lisboa, em exercício de funções entre Abril de 2003 e Outubro de 2005, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1) Intróito

- (1) A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML), desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.
- (2) O signatário exerceu funções como Vereador a meio tempo na Câmara Municipal de Lisboa (CML), entre Abril de 2003 e Outubro de 2005, pelo que a sua responsabilidade quanto ao período auditado respeita apenas aos **10 meses** que decorreram entre Janeiro e Outubro de 2005.
- (3) Nesse período, o signatário participou nas reuniões do executivo municipal em que foram votadas e aprovadas as seguintes deliberações que se juntam e se dão por reproduzidas para todos os efeitos legais:

- Deliberação n.º 953-C/CM/2004 –no valor de € 223.484;
 - Deliberação n.º 571/CM/2005 –no valor de € 35.400;
 - Deliberação n.º 676-A/CM/2005 –no valor de € 82.199.¹
- (4) Segundo o relato de auditoria, estas deliberações seriam *ilegais* por não observarem o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, seria infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL),² na parte em que se refere à *legalidade* como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.³
- (5) Além disso, tais deliberações seriam susceptíveis de gerar *responsabilidade financeira sancionatória* daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (6) Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um *vício de violação de lei* por «preterição das formalidades legalmente exigidas» e que esse vício de violação de lei diz respeito ao «acto de assunção da despesa», o que, segundo o relato de auditoria, seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
- (7) Ora, salvo o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei* e *precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 um *valor paramétrico* que este não tem.

¹ Quanto a esta deliberação o signatário não chegou a participar na votação por se ter ausentado da reunião.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

³ Nos termos do ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente

Senão vejamos.

II) Transferências financeiras sem contrato-programa

(8) O artigo 31.º da Lei n.º 58/98 tem a seguinte redacção:

«Artigo 31.º

Contratos-programa

1 — Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 — Os contratos-programa integram o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 — Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

- (9) Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.
- (10) Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98 para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as participações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» (artigo 27.º, alínea *c*) sem que seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.
- (11) Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam *(i)* objectivos sectoriais, ou *(ii)* realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou *(iii)* adoptem preços sociais. Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo

todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.

- (12) O relato de auditoria toma como premissa o facto de todas as transferências para a EMARLIS e EPUL, identificadas nas deliberações *supra* referenciadas, corresponderem ao âmbito de aplicação dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98.
- (13) Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso. É necessário que o Tribunal de Contas demonstre, de forma casuística, que em cada autorização de despesa esteve em causa a prossecução de *objectivos sectoriais*, ou a realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou, ainda, a *subsidição de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova*.
- (14) Ainda assim, enquanto responsável, o signatário procurará demonstrar a correcta utilização dos dinheiros públicos, mediante a apresentação das deliberações que se juntam e das quais se extraiu a informação constante dos quadros seguintes:

Deliberação CM	953-C/CM/2004, de 06.12.2004
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 223.484
Objecto	Pagamento de subsídios de exploração destinados a assegurar a realização de acções compreendidas no Plano de Actividades previamente aprovado

Deliberação CM	571/CM/2005, de 31.08.2005
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 35.400
Objecto	Pagamento de subsídio de exploração destinado a assegurar a conclusão do cadastro digital

- (15) Dessas deliberações destaca-se a seguinte, por o signatário não ter chegado a participar na votação, uma vez que se ausentou da reunião camarária.

Deliberação	676/CM/2005, de 30.09.2005
Destinatário	EPULS
Montante	€ 82.199
Objecto	Pagamento de subsídio destinado a apoiar a empresa pela realização de estudo de mercado imobiliário e habitação, integrado no Plano de Actividades.

- (16) Verifica-se que as autorizações de despesa não tiveram seguramente por objecto a concretização de *objectivos sectoriais*, a realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou a adopção de *preços sociais*.

- (17) Importa atender à *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programa entende-se na medida em que determinadas situações – dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos – devem ter as suas condições previamente estipuladas.
- (18) Fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.
- (19) Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.
- (20) É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à instituição das empresas municipais e à definição do seu *objecto social* e *respectiva gestão* (cf. artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98).
- (21) Mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.
- (22) Nas deliberações relativas à EMARLIS, verifica-se que são os estatutos da empresa, aprovados pelo ML enquanto titular da totalidade do respectivo capital social, que prevêem como receita a figura dos subsídios de exploração a atribuir pela CML; e, no caso da EPUL, estão em causa apoios financeiros ligados à prossecução de fins municipais que não se enquadram no âmbito dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (objectivos sectoriais, realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada e subsidiação de preços sociais).
- (23) Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do

desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º da Lei n.º 53-F/2006) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, como o artigo 27.º, alíneas c) e g).

- (24) Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.
- (25) Por isso, as deliberações referidas *supra* não são ilegais devido ao facto de não se encontrarem suportadas em contratos-programa. O essencial é verificar se as mesmas se inserem nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do ML. Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.
- (26) Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC.

III) Conclusão

- (27) Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências – identificadas nas deliberações *supra* – realizadas pelo ML a favor da EMARLIS e EPUL, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».

- (28) As despesas em causa, para além de serem legais, estavam devidamente inscritas e cabimentadas, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos, 



Anexos: Deliberações da CML n.º 953-C/CM/2004; n.º 571/CM/2005 e n.º 676-A/CM/2005.

Lisboa, 2 de Dezembro de 2009

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1050-189 Lisboa

Processo nº 30/08-AUDIT DA VIII - UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa

José Pedro de Sande e Lemos Ramos Ascensão, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa (em substituição de Gabriela Seara), em exercício de funções entre 4 de Outubro de 2007 e 2 de Novembro de 2009, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem declarar, no exercício do direito do contraditório, que adere ao conteúdo da resposta apresentada ao mesmo Relato de Auditoria por António Luís Santos da Costa e outros, que exerceram durante o período compreendido entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009 as funções, respectivamente, de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa.

Com os melhores cumprimentos,

J.P. Ramos Ascensão

José Pedro de Sande e Lemos Ramos Ascensão



BGTC 10 12'09 21287

JOSÉ SALTER CID
RUA DR. FRANCISCO SÁ CARNEIRO, B. 4.º - 5.º Q.
1000-159 LISBOA

A equipa de Auditoria
para aplicação no âmbito
dos trabalhos em curso
4/13/2009

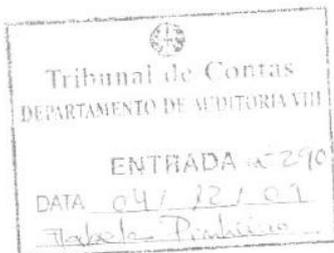
Exmo Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral
do Tribunal de Contas

Libran 2 da Dayumbo de 2009

Exmo Senhor.

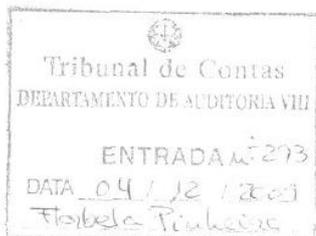
No que se refere às questões respeitantes
ao período de funcionamento da Câmara Municipal
de Lisboa entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de
Novembro de 2009, acompanho integralmente
a resposta apresentada, da qual junto cópia
com os anexos correspondentes

Justiça



BGTC 03 12 09 20806

A equipa de auditores
9/12/2009
O Aud. - G. Silva



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.I

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

Maria José Pinto da Cunha Avilez Nogueira Pinto, Vereadora a tempo inteiro da Câmara Municipal de Lisboa, à data dos factos *infra* descritos, e em exercício global de funções, entre 09/10/2005 a 25/04/2007 (nos termos descritos no Relatório ora em resposta, pg. 60), tendo sido citada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1) Intróito

- (1) A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML), desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.
- (2) A signatária exerceu funções como Vereadora a tempo inteiro na Câmara Municipal de Lisboa (CML), à data dos factos *infra* descritos.
- (3) Nesse período, a signatária participou na reunião do executivo municipal em que foi votada e aprovada a seguinte deliberação, que o Tribunal tem em seu poder: Deliberação n.º 376/CM/2006 – no valor de € 360.000.

DGTC 04 12 09 20969

- (4) Segundo o relato de auditoria, esta deliberação seria *ilegal* por não observar o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, seria infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL),¹ na parte em que se refere à *legalidade* como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.²
- (5) Além disso, tal deliberação seria susceptível de gerar *responsabilidade financeira sancionatória* daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (6) Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um *vício de violação de lei* por «preterição das formalidades legalmente exigidas» e que esse vício de violação de lei diz respeito ao «acto de assunção da despesa», o que, segundo o relato de auditoria, seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
- (7) Ora, salvo o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei* e *precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 um *valor paramétrico* que este não tem.

Senão vejamos.

II) Transferências financeiras sem contrato-programa

- (8) O artigo 31.º da Lei n.º 58/98 tem a seguinte redacção:

«Artigo 31.º

Contratos-programa

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

² Nos termos do ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL «as despesas só podem ser cativadas, assunidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente

1 — Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 — Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 — Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

- (9) Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.
- (10) Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98 para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as participações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» (artigo 27.º, alínea c)) sem que seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.
- (11) Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam (i) objectivos sectoriais, ou (ii) realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou (iii) adoptem preços sociais. Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.
- (12) O relato de auditoria toma como premissa o facto da transferência para a AMBELIS, identificada na deliberação *supra* referenciada, corresponder ao âmbito de aplicação dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98.
- (13) Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso. É necessário que o Tribunal de Contas demonstre, de forma casuística, que em tal autorização de despesa esteve em causa a prossecução de *objectivos sectoriais*, ou a

realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou, ainda, a *subsidição de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova*.

- (14) Ainda assim, enquanto responsável, a signatária procurará demonstrar a correcta utilização dos dinheiros públicos, designadamente pela menção à seguinte informação, retirada da deliberação mencionada, que o Tribunal tem em seu poder:

Deliberação CM	376/CM/2006, de 09.08.2006
Destinatário	AMBELIS
Montante	€ 360.000
Objecto	Pagamento de subsídio destinado a apoiar actividades desenvolvidas - o Gabinete do Investidor de Lisboa e o site de promoção da cidade.

- (15) Verifica-se que a autorização de despesa não teve seguramente por objecto a concretização de objectivos sectoriais, a realização de investimentos de rentabilização não demonstrada ou a adopção de preços sociais.
- (16) Importa atender na *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programa entende-se na medida em que determinadas situações - dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos - devem ter as suas condições previamente estipuladas.
- (17) Fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.
- (18) Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.
- (19) É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à instituição das empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (*cf.* artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º, 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98).
- (20) A este facto acresce a decisiva condicionante de a AMBELIS se configurar como uma Sociedade Anónima (aspecto que, a ser necessário, se desenvolverá em fase subsequente do processo em epígrafe).

- (21) Não obstante, mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.
- (22) Aliás, basta compulsar as deliberações em causa e referidas supra para verificar que, no caso em apreço, estão em causa apoios financeiros ligados à prossecução de fins municipais que não se enquadram no âmbito dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (objectivos sectoriais, realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada e subsidiação de preços sociais).
- (23) Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º da Lei n.º 53-F/2006) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, como o artigo 27.º, alíneas c) e g).
- (24) Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.
- (25) Por isso, a deliberação referida *supra* não é ilegal devido ao facto de não se encontrar suportada em contrato-programa. O essencial é verificar se a mesma se insere nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das

atribuições do ML. Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.

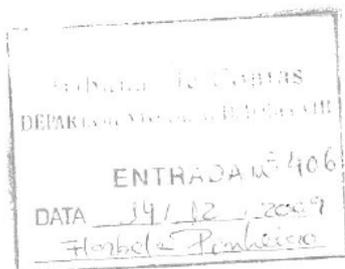
- (26) Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC.

III) Conclusão

- (27) Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências – identificadas na deliberação *supra* – realizadas pelo ML a favor da AMBELIS, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
- (28) A despesa em causa, para além de ser legal, estava devidamente inscrita e cabimentada, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

Com os melhores cumprimentos,

Manoel José Nogueira Pinto



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de
Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

Processo n.º 30/08-AUDIT - DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

MARIA ORÍSIA ROQUE CORREIA, que exerceu episodicamente o mandato de Vereadora da Câmara Municipal de Lisboa em regime de substituição, tendo sido citada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem exercer o *direito de contraditório*, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1.- A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa, desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.

2.- A signatária exerceu funções como Vereadora na Câmara Municipal de Lisboa episodicamente em regime de substituição, designadamente na reunião desse órgão de 30.09.2005, pelo que a sua responsabilidade quanto ao período auditado respeita apenas a tal reunião de Câmara.

Florbela Peres

Relações financeiras com o Sector Empresarial Local - Transferências sem contratos-programas

3.- De facto, a signatária participou na reunião do executivo municipal em que foi votada e aprovada a Deliberação n.º 676-A/2005 – pagamento de subsídio à exploração da EPUL destinado a apoiar a empresa pela realização de estudo de mercado imobiliário e habitação, integrado no Plano de Actividades, no valor de € 82.199;

4.- Segundo o relato de auditoria, esta deliberação seria ilegal por não observar o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, teria sido infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), na parte em que se refere à legalidade como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.

5.- Além disso, tal deliberação seria susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória daqueles que autorizaram a transferência sem suporte em contrato-programa.

6.- Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto corresponde a um vício de violação de lei por *«preterição das formalidades legalmente exigidas»* e que esse vício de violação de lei diz respeito ao *«acto de assunção da despesa»*, o que seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).



7.- Ora, com o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei e precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto um *valor paramétrico* que este não tem.

8.- Senão vejamos.

O artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto dispõe o seguinte:

«Artigo 31.º

Contratos-programa

1 - Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 - Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 - Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

9.- Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva.

10.- Consequentemente, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto não decorre o comando legal de que a totalidade das transferências para as empresas municipais seja permitida no quadro da celebração de contratos-programas e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.



11.- Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as participações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» previstas na alínea c) do artigo 27.º, sem que nesta sede seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.

12.- Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam (i) objectivos sectoriais, ou (ii) realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou (iii) adoptem preços sociais.

13.- Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.

14.- O relato de auditoria toma como premissa o facto de a transferência para a EPUL supra referida corresponder ao âmbito de aplicação dos contratos-programas a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

15.- Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso, pois que seria necessário, isso sim, que o Tribunal de Contas demonstrasse, de forma casuística, que nessa autorização de despesa esteve em causa a prossecução de objectivos sectoriais, ou a realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada ou, ainda, a subsídioção de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova.



16.- De todo o modo no caso vertente verifica-se uma correcta utilização dos dinheiros públicos pois que a Deliberação nº 676-A/2005, votada favoravelmente pela signatária em reunião de Câmara de 30.09.2005, consubstancia o pagamento de um subsídio à exploração da EPUL destinado a apoiar a empresa pela realização de estudo de mercado imobiliário e habitação, integrado no Plano de Actividades, no valor de € 82.199.

17.- Verifica-se que a autorização de despesa não teve seguramente por objecto a concretização de objectivos sectoriais, a realização de investimentos de rentabilização não demonstrada ou a adopção de preços sociais.

18.- Importa atender na *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programas entende-se na medida em que determinadas situações, dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos devem ter as suas condições previamente estipuladas.

19.- Ora, fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.

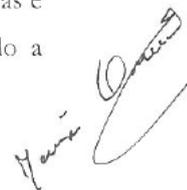
20.- Neste sentido, a falta da celebração de contrato-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.

21.- É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à criação e constituição de empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (cf. artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º, 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto).

22.- Mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.

23.- Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto como o artigo 27.º, alíneas c) e g).

24.- Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a



realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.

25.- Por isso, a deliberação supra referida não é ilegal devido ao facto de não se encontrar suportada em contrato-programa.

26.- O essencial é verificar se a mesma se insere nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do Município de Lisboa.

27.- Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.

28.- Não obstante, se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

29.- Em face do exposto, e demonstrada a legalidade da transferência realizada pelo Município de Lisboa a favor da EPUL, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».

Maria Pereira

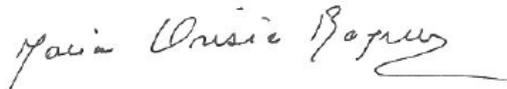
30.- A despesa em causa, para além de ser legal, estava devidamente inscrita e cabimentada, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

31.- Motivos esses pelos quais não poderá à signatária ser assacada qualquer espécie de responsabilidade financeira sancionatória nessa matéria, nos termos do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

O que aqui expressamente se invoca para todos os devidos e legais efeitos.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2009

A Vereadora substituta,



(Maria Orsía Roque)

Exmo. Senhor
Juíz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1050-189 Lisboa

Lisboa, 3 de Dezembro de 2009.

Processo nº 30/08-AUDIT DA VIII – UAT. 1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa. Audição dos responsáveis.

Fernando José Pires Santana, na qualidade de Vogal da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa no período compreendido 09/05 e 18/05/2007, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vem declarar, no exercício do direito do contraditório, que apenas no período supra referido assumiu funções administrativas na Câmara Municipal de Lisboa, não tendo nunca participado em qualquer decisão relacionada com os factos constantes do presente Relato de Auditoria.

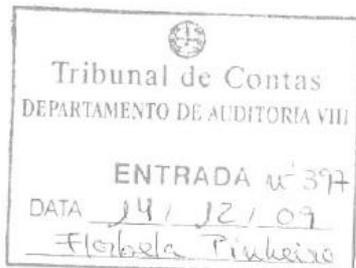
Com os melhores cumprimentos,




(Fernando José Pires Santana)
Prof. Catedrático (FCT / UNL)

DGTC 09 12:09 21166

Pedro Augusto da Cunha Pinto
Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.
1300 – 114 LISBOA



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage Nº 61
1050-189 Lisboa

Lisboa, 9 de Dezembro de 2009.

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis

Pedro Augusto da Cunha Pinto, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, em exercício de funções no período em análise, tendo sido citado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa acima referenciado, vem exercer o direito de contraditório, o que o faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

1) Introdução

1. O signatário exerceu funções como Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, entre 1 de Janeiro de 2002 e 27 de Outubro de 2005 – tendo sido Vereador das Finanças apenas entre Março e Outubro de 2005. Ano que o Município de Lisboa não dispôs de Orçamento aprovado por rejeição da Assembleia Municipal de Lisboa facto, que condicionou durante todo o exercício de 2005 e naturalmente com uma grande incidência por quem teve apenas a responsabilidade do Pelouro das Finanças por 6 meses dos quais em nenhum coincidiu com a elaboração dos instrumentos financeiros da Câmara nem com a abertura e o fecho do exercício de 2005. Esta circunstancia naturalmente que não pode atribuir a responsabilidade pela não cabimentação dos compromissos transitado dos exercícios anteriores com a dificuldade do controlo dos limites de endividamento e com a atempada regularização de planos de dívida vencida a fornecedores como veremos adiante,
2. O signatário acompanha, em toda a matéria relacionada com o exercício das suas funções, a resposta da Câmara Municipal de Lisboa (CML), pelo que, este contraditório inclui, parte da matéria constante da resposta da CML.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.

1300 – 114 LISBOA

3. O Plano Oficial de Contabilidade Administração Local (POCAL), foi elaborado a partir do Plano Oficial Contabilidade sem que houvesse o cuidado de o adaptar, principalmente ao nível dos conceitos, à realidade da administração local, sendo bem exemplo disso a inclusão, sem qualquer explicação, do conceito de resultado líquido, conceito que é exclusivo das sociedades comerciais, onde o lucro é o objectivo. Por este motivo, algumas das análises que são efectuadas no relatório de auditoria e respectivas conclusões ao nível da situação económica e financeira da CML, não traduzem a realidade da situação do Município.
4. Talvez por essa razão se diga na página 16 do relatório que, “Nos anos de 2005 e 2006, verifica-se que o património líquido é praticamente idêntico ao valor do passivo” quando em 2006 o património líquido (Fundos próprios) foi de 2 065 milhões de euros (1 972 em 2005), enquanto que, o passivo foi de 991 milhões de euros (956 em 2005).
5. Por outro lado, o POCAL veio introduzir uma nova realidade na análise económica e financeira das contas dos municípios - a análise patrimonial (que é ignorada neste relatório de auditoria). Uma análise da situação patrimonial do Município de Lisboa permite concluir que este tem uma situação invejável, não só ao nível das autarquias portuguesas, mas também se quisermos extrapolar para a realidade empresarial. Senão vejamos a evolução dos principais indicadores no período de 2001 a 2007:

em milhões de euros:

Rubrica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Imob. Corpóreo	2 048	2 223	2 565	2 677	2 905	3 001	3 060
Outros activos (1)	163	238	167	198	267	325	275
Total activo	2 211	2 461	2 732	2 875	3 172	3 326	3 335
Fundos próprios	1 650	1 679	1 823	1 851	1 972	2 065	1 955
Empréstimos	410	584	585	560	526	490	448
Forn. c/prazo	54	40	82	197	242	260	251
Forn. m// prazo						199	175
Provisões	0	16	29	66	61	80	215
Outros passivos (1)	97	142	213	201	371	232	291

(1) Outros activos e outros passivos incluem montantes que não são realizáveis nem exigíveis no curto prazo como são os custos e proveitos diferidos

Como facilmente se pode constatar a situação estrutural da CML é extremamente positiva com fundos próprios de cerca de 62% do total do activo, ou seja o passivo exigível, em grande parte de médio e longo prazo, está perfeitamente enquadrado e substancialmente financiado por activos de médio e longo prazo. Face às dívidas de curto prazo e considerando o equilíbrio estrutural que é necessário manter, do ponto de vista das boas práticas de gestão, haveria apenas de resolver a situação de tesouraria, que era deficitária no início deste período, motivada pela redução de receitas correntes e de capital e pelo aumento da dívida a fornecedores que ocorreu nos anos de 2003 e 2004, como se verá mais adiante. Por outro lado, a situação da CML é também invejável do ponto de vista da capacidade de gerar receitas correntes, uma vez que estruturalmente as receitas correntes têm sido sempre superiores às despesas correntes de funcionamento (incluindo serviço da dívida), libertando sempre meios para o Plano de Actividades (esta realidade não é analisada no relatório de auditoria). Foram estas duas realidades estruturais, activo muito superior ao passivo e grande capacidade de gerar receitas correntes que foram sempre superiores às despesas correntes de funcionamento, que motivaram as notações de rating que foram atribuídas à CML ao longo dos anos, por agências internacionais de rating, que se mantiveram ao nível do rating da República e ao nível das mais importantes capitais europeias.

6. A análise da situação económica e financeira da CML e das questões relacionadas com a regularização de dívidas a fornecedores, ocorrida entre 2004 e 2006, não pode ser dissociada duma análise histórica. Como se pode constatar no quadro acima, o crescimento substancial das dívidas a fornecedores de curto prazo (mais de 100%), ocorreu principalmente nos anos de 2003 e 2004 (anteriormente à entrada em funções do signatário). A situação no final de 2004, era desesperante para uma grande parte dos fornecedores, alguns à beira da falência por causa dos atrasos de pagamento da CML, daí que se impunha a tomada de uma decisão que minimizasse aqueles impactos. Esta situação foi consequência das alterações aos limites de endividamento que ocorreram em 2002, a propósito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Ou seja, a partir dessa data, não só a CML passou a ultrapassar os limites de endividamento (por via administrativa), como passou a não ter possibilidade de recurso ao crédito bancário, substituindo-o por crédito de fornecedores.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.
1300 – 114 LISBOA

7. No que se refere à ultrapassagem dos limites de endividamento, é o próprio relatório de auditoria que admite que *“As sucessivas alterações dos conceitos e dos critérios dos limites legais descritos impedem que se estabeleça uma análise evolutiva do endividamento do Município de Lisboa no triénio em referência”*, como é referido na página 13, com o argumento que a *“variação não pode ser objecto de comparação, dadas as alterações legislativas introduzidas em 2007”*, como é referido na página 39 do relatório.
8. Por outro lado, o crescimento das dívidas a fornecedores neste período, ficou também a dever-se à circunstância de se terem mantido orçamentos equivalentes aos do período de 1996 a 2001, em que os investimentos em habitação social (erradicação das barracas), saneamento básico e infraestruturas viárias, globalmente financiados por empréstimos bonificados e transferências orçamentais a fundo perdido (numa proporção mais ou menos de 50%), representavam uma parte muito importante do orçamento daqueles anos.
9. Para manter, no período de 2003 e 2004, orçamentos equivalentes aos do período de 1996 a 2002 e no período subsequente para enquadrar a totalidade dos compromissos assumidos e não pagos, recorreu-se à venda de património cuja execução ultrapassou os 51 % em 2005 apesar de ter baixado nos anos subsequentes não obstante os esforços desenvolvidos pelo pelouro do património e finanças para a sua concretização, ao contrário do que é referido no relatório de auditoria a página 19.
10. De facto, a partir de 2003, os valores previstos de alienação de património atingiram e ultrapassaram os 200 milhões de euros, com desvios na execução superiores a 80%, com excepção de 2005 (com um desvio de 46%), cuja execução compreende a venda dos terrenos da *Feira Popular* e para o qual também contribuiu a redução de receitas com a venda da habitação social aos inquilinos, decorrente da alteração da política camarária nesta área.
11. A não realização das receitas provenientes da alienação de património reflectiu-se na tesouraria municipal e, por conseguinte, na conta de fornecedores.
12. No decurso do relatório de auditoria é referido por diversas vezes que a CML aprovou sucessivamente, Orçamentos sobreavaliados. Cabe aqui lembrar que, o Orçamento de 2005 apresentado pela Câmara foi chumbado pela Assembleia Municipal, pelo que, em 2005 foi utilizado o Orçamento transposto de 2004 não sendo por isso possível proceder à sua redução.

13. A este propósito, importa salientar que os problemas de *sobreavaliação do orçamento das receitas* e de *não cabimentação dos compromissos transitados de anos anteriores*, referenciados sob os n.º 3 e 4 das conclusões do relato de auditoria, e que estão na origem do aumento global da dívida a fornecedores do Município de Lisboa referida sob os n.ºs 5, 6 e 7 das mesmas conclusões, resultam de *práticas orçamentais* que não são específicas da Câmara Municipal de Lisboa (CML), antes correspondendo a um *problema estrutural das autarquias locais em Portugal*, como se pode ver a págs. 56 e segs. e a págs. 72 e segs. do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2007 (disponível em <http://www.ctoc.pt/>)¹.
14. Quanto a esta matéria, constata-se uma contradição no relatório de auditoria, porque não se pode acusar o município de ter *“sistematicamente aprovado orçamentos sobreavaliados”* e por outro lado acusá-lo de não ter orçamentos suficientemente grandes para enquadrar todos os compromissos assumidos e não pagos em anos anteriores, porque obviamente não é razoável e muito menos realista considerar que o município deveria estar sem actividade durante um ano para enquadrar todos os compromissos assumidos e não pagos.
15. Ainda a propósito da questão da sobreavaliação dos orçamentos importa esclarecer alguns aspectos mencionados no relatório de auditoria, nomeadamente a contabilização das permutas. As permutas de bens, ou seja, *“um contrato inominado cujo núcleo essencial consiste na entrega de uma coisa por contrapartida de outra”* são utilizadas pelo Município de Lisboa desde a década de 1980, senão antes. Nessa altura a contabilidade da administração local resumia-se à contabilidade orçamental que regista apenas fluxos monetários. Apesar das permutas não implicarem fluxos monetários, a sua inclusão no Orçamento da Câmara ficou a dever-se à necessidade de incluir aquelas operações de permuta no Plano de Actividade Anual e Plurianual do Município. A introdução do POCAL, não veio alterar esta situação, uma vez que as variações patrimoniais continuaram a não fazer parte do Plano Anual de Actividades que apenas tem reflexo no Orçamento Anual. Assim, as operações e permuta sempre foram consideradas no Orçamento da CML, quer do lado das receitas, quer do lado das despesas. Aliás, o valor das permutas, de montante muito significativo (ex. Contrato inominado da Alta de Lisboa que envolveu e envolve montantes muito elevados ao longo de um período de tempo muito extenso), contribuiu decisivamente ao longo dos anos em análise, para os elevados montantes do orçamento apresentado pela CML e não ao contrário, como é referido na página 19 do relatório de auditoria.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.

1300 – 114 LISBOA

16. Convém ainda referir que, não obstante se incluírem as permutas nos orçamentos do Município, nunca foi permitido que nessas rubricas se cabimentassem despesas que originassem fluxos monetários.
17. Os atrasos na concretização de algumas permutas, nomeadamente, as relacionadas com a Alta de Lisboa, foram responsáveis em grande parte pelo baixo nível de execução das receitas e despesas de capital.
18. Como já foi referido anteriormente, no final de 2005, a situação financeira da CML, caracterizava-se fundamentalmente por uma tesouraria conjunturalmente deficitária que urgia resolver. Esta situação seria de fácil resolução, se a Lei das Finanças Locais de 2007 já tivesse entrado em vigor, ou seja se fosse possível converter para médio e longo prazo parte dos créditos vencidos a fornecedores em conjunto com a tomada de outras decisões que permitissem a elaboração de um orçamento que enquadrasse a resolução de todos os compromissos assumidos e adaptasse o Orçamento do Município à nova realidade.
19. Outro aspecto que importa considerar na estratégia financeira do Município de Lisboa, são as alterações consecutivas que a Presidência da Câmara e a Vereação responsável pelo pelouro das finanças tiveram ao longo dos anos. Senão vejamos: um executivo camarário entre 1993 e 1995; outro executivo entre 1995 e 1997; outro executivo entre 1998 e 2001; outro executivo em 2002; dois executivos em 2003; dois executivos em 2004; três executivos em 2005. Naturalmente que estas alterações consecutivas, não permitiram uma estabilidade de políticas financeiras ao longo deste período de cerca de 12 anos.
20. No que diz respeito aos *planos de regularização de dívidas a fornecedores*, o relato de auditoria trata os acordos de pagamento celebrados entre a Câmara Municipal de Lisboa e os seus fornecedores e os subsequentes contratos de *factoring* celebrados entre estes últimos e instituições de crédito como *uma única operação de aumento da dívida fundada da autarquia*.
21. Segundo esta tese, os acordos de pagamento e os subsequentes contratos de *factoring* constituiriam *um todo unitário*, concebido e executado como forma de obtenção de crédito bancário por parte do Município, em violação do princípio da legalidade e em infracção às normas relativas ao visto do Tribunal de Contas;
22. Ora, tal *construção unitária* dos *planos de regularização de dívidas a fornecedores* é manifestamente inaceitável de um ponto de vista jurídico, conforme resulta de parecer atempadamente obtido pelo Município, que suportou as suas deliberações e que se junta com o presente contraditório.

Pedro Augusto da Cunha Pinto
Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.
1300 – 114 LISBOA

23. Com efeito, o Município é completamente alheio aos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os seus fornecedores e instituições de crédito, uma vez que os mesmos **não têm a sua intervenção** e são celebrados independentemente da sua vontade.
24. Os credores do Município podem, *livremente* ceder – ou não ceder – a terceiros os seus créditos sobre o Município de Lisboa.
25. Dizer que os acordos de pagamento de dívida já vencida são ilegais devido a eventuais cessões de crédito operadas *a posteriori* pelos credores do Município, equivale a atribuir a estes últimos a celebração de um empréstimo em nome da autarquia ou a prática de um acto de que resulte o aumento da dívida fundada do Município de Lisboa e, por conseguinte, a sujeitar a visto actos de direito privado celebrados entre uma empresa comercial e uma instituição financeira, os quais não estão – nem subjectiva nem objectivamente abrangidos – pela fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
26. Tal tese ou construção unitária implica ignorar por completo um elemento decisivo nesta matéria e que consiste na **falta de intervenção do Município nos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os credores do Município e as instituições de crédito.**
27. Mais do que isso: tal construção deixa de fora as situações em que os acordos de pagamento não são seguidos de contratos de cessão financeira (*factoring*).
28. Nesses casos, segundo confirma o relato de auditoria, não ocorreu qualquer ilegalidade – a ilegalidade só se ocorreria no momento em que o credor cedesse o seu crédito a uma instituição financeira.
29. Ora, é absurdo, de um ponto de vista jurídico, deixar nas mãos de um acto subsequente de um credor da autarquia, a concretização – ou não – de um empréstimo municipal e, sobretudo, deixar ao critério deste último a legalidade ou ilegalidade, na esfera jurídica do Município, desse “empréstimo”, tanto mais quanto, tratando-se de um *crédito privado emergente da venda de bens ou da prestação de serviços ao Município*, este crédito pode ser livremente cedido sem intervenção do devedor cedido (artigo 577.º do Código Civil).

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.

1300 – 114 LISBOA

30. Pode dizer-se que a celebração de acordos de pagamento terá facilitado aos credores a cessão financeira (*factoring*) dos seus créditos, designadamente porque nesses acordos de pagamento o Município assume determinadas obrigações no que diz respeito ao pagamento juros moratórios e declara aceitar a cessão de créditos., situação que, como já se referiu anteriormente, era o mínimo que o Município poderia fazer face às situações dramáticas vividas por alguns dos fornecedores.
31. No entanto, contrariamente à concepção unitária vertida no relato de auditoria, **a CML não pretendeu obter das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores**, a CML pretendeu, outrossim, reduzir o montante dos juros moratórios que para si resultavam da aplicação da taxa legal a que se refere o § 3.º do artigo 102.º do Código Comercial (fixada para o 1.º semestre de 2008 em 11,2%²) e pretendeu, sobretudo, **desonerar os fornecedores** que, se assim o entendessem, poderiam ceder os seus créditos sobre o Município a instituições financeiras por esses escolhidas.
32. Tratou-se, como é evidente, de um **acto de boa gestão**, que permitiu regularizar dívidas já vencidas e em incumprimento por parte da Câmara Municipal de Lisboa.
33. O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização financeira pública. Pede-se-lhe que exerça as suas funções de forma digna e integral, mas também que saiba respeitar o princípio da separação de poderes, basilar num Estado de Direito.
34. As opções de governo do Município são pertença exclusiva dos órgãos autárquicos, democraticamente eleitos para gerirem e também honrarem os compromissos anteriormente assumidos; não para terem comportamentos omissivos.
35. Por último e da mesma forma que se requer que o Direito corresponda ao sentido da sociedade, permitimo-nos pedir a atenção do Tribunal de Contas para a necessidade sentida pelo signatário de obstar que a prossecução do interesse público de toda a colectividade local pesasse de forma absolutamente desproporcionada sobre os ombros de poucos – os fornecedores privados do Município.

Vejamos melhor os diversos aspectos do relatório de auditoria relevantes para o período em que o signatário exerceu funções:

II) Da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores

Não é aplicável porque a responsabilidade pelo exercício das funções enquanto Vereador das Finanças não foi coincidente nem com a elaboração do Orçamento para 2005 por ainda não dispor de responsabilidades na Área nem com a elaboração do Orçamento para 2006 uma vez que entretanto ocorreu a cessação de funções por força da ocorrência de Eleições Autárquicas em Outubro de 2005.

36. Nos termos da Lei das Autarquias Locais (LAL), compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento (artigos 53.º, n.º 2, alínea b), e 64.º, n.º 2, alínea c)). Neste sentido, a responsabilidade imputada ao signatário, pela não cabimentação de compromissos transitados de exercícios anteriores, só pode ter a ver com a elaboração das propostas de orçamento.
37. No processo de fecho de ano – tal como definido no POCAL – todos os cabimentos que não deram origem a compromissos são anulados e todos os compromissos do ano que não foram executados, isto é, que não deram origem a pagamentos, são transferidos para uma tabela específica, a fim de serem cabimentados e comprometidos no orçamento do ano seguinte.
38. O processo de abertura no início do ano seguinte é efectuado de forma automática pelo sistema informático através da execução de uma rotina que gera os cabimentos e compromissos correspondentes ao somatório dos compromissos transitados do ano anterior com os compromissos assumidos relativos ao ano em curso. Simultaneamente, são gerados novos documentos relativos às facturas, os quais são creditados nas contas iniciais, sendo possível de imediato, imprimir os relatórios do ano relativos aos cabimentos, compromissos e facturas conferidas, bem como o mapa legal do controlo orçamental da despesa, onde se pode verificar em cada rubrica orçamental os valores cabimentados, compromissos e a dotação que ficou disponível para novas despesas.
39. Nas situações em que não exista dotação suficiente para a cobertura de todos os compromissos transitados, o sistema cria compromissos até ao limite das dotações disponíveis, permanecendo o remanescente que não cobre nenhum compromisso existente disponível, a fim de ser reforçado em sede de alteração orçamental e possibilitar o processo de reabertura dos compromissos em falta.
40. Os compromissos transitados e não abertos no ano permanecem na tabela do fecho de ano e as facturas permanecem na respectiva conta de fecho com o número de documento equivalente.

41. Acresce a este procedimento o facto de as receitas correntes terem reduzido nos anos em apreço. Como parte significativa das receitas provenientes de impostos, cobrados pela administração central, são transferidos para as autarquias em Novembro e Dezembro de cada ano, não dispondo o município de informação sobre as datas e os montantes que serão transferidos, resulta, num quadro de redução de receitas, que no final do ano, permaneçam despesas por pagar por insuficiência de receitas previstas e não recebidas.
42. Se considerarmos, por outro lado, os calendários de aprovação do orçamento camarário (preparação em Outubro e aprovação em Novembro), percebe-se, não só a impossibilidade de inscrever no orçamento do ano seguinte a totalidade dos compromissos não pagos no ano, como a dificuldade de realizar uma correcta gestão de tesouraria, pela imprevisibilidade na arrecadação de receitas. Esta dificuldade torna-se mais gravosa em anos de crise, com redução das receitas de impostos, como foram os anos a que se refere o relatório de auditoria.

III) Da celebração de planos de regularização de dívida vencida a fornecedores e subsequentes contratos de *factoring*

43. Conforme já se teve oportunidade de observar, o relato de auditoria trata como uma *unidade indissociável* os acordos de pagamento celebrados com credores da autarquia e as subsequentes cessões de crédito efectuadas por estes a favor de instituições financeiras, qualificando-os como *contratos de mútuo bancário*.
44. Para chegar a semelhante conclusão, o relato de auditoria parte dos seguintes pressupostos⁴:
- o Os planos de regularização de dívidas e os subsequentes contratos de *factoring* celebrados entre os credores e as instituições de crédito correspondem a um *modo de financiamento do Município*;
 - o Esse modo de financiamento do Município «*não se enquadra nos modelos tradicionais de financiamento por parte dos municípios e nos respectivos regimes e limites gerais estabelecidos na disciplina financeira autárquica (...)*»;

- o Estariam em causa *acordos informais* que se «*posicionam a um nível infra ou para-jurídico, e que se circunscrevem no âmbito da actividade administrativa informal que não são subsumíveis a nenhum dos tipos legais em que se desdobra o regime do endividamento dos municípios*», os quais careceriam de um «*efeito jurídico obrigatório*»;
 - o Estes acordos informais «*e os subsequentes contratos de factoring, dos quais são parte integrante, formam uma unidade indissociável que se reconduz à figura do recurso ao crédito (...)*»;
 - o Por conseguinte, «*o ML pretendeu obter e obteve das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de spread*» pelo que, «*independentemente do título utilizado*» é forçoso concluir «*que os efeitos económicos e financeiros dos planos em causa são em tudo semelhantes aos efeitos de um contrato de mútuo bancário (...)*».
45. O passo seguinte no raciocínio do relato de auditoria consiste em agregar todos esses "*contratos de mútuo bancário*" para concluir que, por essa via, o Município celebrou um (ou vários) *contrato(s) de empréstimo destinado(s) a consolidar dívidas a fornecedores* mediante a satisfação dos credores da autarquia através das quantias disponibilizadas pelos bancos.⁵
46. Não obstante os planos de regularização de dívida de curto prazo já vencida, «*nos quais se alarga o prazo de pagamento da dívida mediante uma remuneração convencional, imediatamente seguido de um contrato de factoring, consubstanciam, inelutavelmente, uma forma de recurso ao crédito bancário, contornando as limitações impostas pelo regime do crédito público*»⁶ onde avulta, naturalmente, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.⁷
47. Ou seja, segundo o relato de auditoria, os «*planos de regularização de dívida e os subsequentes contratos de cessão de créditos, violam o princípio da legalidade, previsto no artigo 3º do CPA, na medida em que contrariam o princípio da tipicidade dos instrumentos creditícios dos municípios (...)*» e «*configuram actos de que resulta o aumento da dívida pública fundada*» sem sujeição a visto do Tribunal de Contas, dando assim origem à responsabilidade financeira sancionatória daqueles que «*autorizaram a celebração dos planos de regularização em apreço*», pois o vício de violação de lei «*reside no acto de assunção da despesa*».⁸
48. Salvo melhor opinião, afigura-se que nesta construção jurídica não existe aderência entre os factos e o direito. Dada a complexidade que envolve analisar-se-á a situação seguindo três passos:

Da eventual violação do princípio da legalidade

49. A *(re)qualificação jurídica* dos acordos de pagamento celebrados entre a CML e os seus fornecedores assenta num raciocínio tortuoso, que confunde o *princípio da legalidade* com a *autonomia privada da Administração* na resolução de problemas causados pelo incumprimento das suas obrigações perante os respectivos fornecedores, e em que se faz apelo a um inexistente princípio de tipicidade dos instrumentos creditícios dos municípios que, a existir, impediria, desde logo, a *(re)qualificação jurídica* operada pelo relato de auditoria.
50. Aliás, quando estuda o problema da natureza da autonomia exercida pela Administração nos negócios jurídicos de direito privado em que é parte, quer quando tais negócios são o único meio utilizável, quer quando podem ser usados em alternativa a instrumentos de direito público, Sérvulo Correia é claro no sentido de que legalidade administrativa e autonomia privada da administração não são princípios incompatíveis.⁹
51. Ora, como demonstrou Paz Ferreira na sua dissertação de doutoramento, o empréstimo público tem a natureza de um contrato de direito privado,¹⁰ pelo que, do princípio da legalidade não decorre nenhuma tipicidade dos instrumentos creditícios dos municípios.
52. É certo que a Lei das Finanças Locais (de resto, todas as leis das finanças locais desde 1979) introduz diversas limitações ao endividamento dos municípios, mas de nenhuma delas se pode extrair semelhante princípio da tipicidade ou definição taxativa dos instrumentos creditícios dos municípios.

Da eventual violação de lei

53. Dispõe o artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, dado com fundamento jurídico das infracções imputadas no presente relato de auditoria, que “*são nulas as deliberações que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”.
54. Esta regra, de aceitação unânime e parte integrante dos princípios fundamentais da Contabilidade Pública, significa, *grosso modo*, a necessidade de verificar se o fim da despesa se enquadra na esfera de atribuições da entidade, se a mesma se encontra prevista no orçamento e se existe cabimento na respectiva dotação orçamental.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.
1300 – 114 LISBOA

55. Ora, quando o Município celebra um acordo de pagamento não está a autorizar uma despesa. A autorização da despesa aconteceu há muito tempo atrás, no momento em que foram celebrados os contratos de empreitada ou de prestação de serviços.
56. O próprio POCAL é claro na distinção dos vários momentos de realização da despesa, distinguindo autorização de despesa do seu pagamento (cfr. alínea d) do Ponto 2.3.4.2)
57. Ora, os acordos de pagamentos referem-se, tão-só, à tentativa de satisfação tardia do crédito vencido. Já não se está no momento de autorização de despesa mas no de pagamento.
58. O recurso a esta norma não permite imputar ao novo executivo a responsabilidade de anteriores edilidades que, mercê de um mecanismo artificial de aumento das receitas previstas, autorizaram, eles sim, despesas que não tinham capacidade de honrar.
59. Por outro lado, importa notar que os acordos de pagamento celebrados com os fornecedores da CML surgem na sequência de actos de despesa devidamente autorizados e visados pelo Tribunal de Contas, pelo que, como sustentam Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira em parecer obtido pelo Município, «o presente acordo corresponde, pois, ainda à actuação da relação obrigacional preexistente, no que respeita ao dever de prestar: está em causa encontrar mecanismo que permitam à Câmara Municipal assegurar a realização voluntária da prestação debitória que, de outro modo, não poderia cumprir. Não ocorre, nesta medida, a assunção ex novo de uma obrigação, mas antes a realização de um acto devido, a realização do cumprimento a que o ente público se encontra legalmente vinculado.
60. A outra norma legal entendida como violada pelo relato de auditoria é a do artigo 38.º, n.º 12 primeira parte, também da Lei n.º 2/2007 ao dispor que «vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo».
61. O Município não foi parte, repete-se, em nenhum contrato celebrado com entidades financeiras. Encontrava-se para além da sua esfera de competência decidir o recurso ou não a uma eventual cessão de crédito, assim como não podia conformar elementos essenciais do negócio como fosse a escolha da entidade financeira ou mesmo o montante a ceder.
62. Não se pode com honestidade defender que se encontra na esfera jurídica dos credores do Município a celebração de um empréstimo em nome da autarquia ou a prática de um acto de que resulte o aumento da dívida fundada do Município de Lisboa, mediante um contrato privado e bilateral.

63. Sendo certo que os acordos de pagamento celebrados entre a CML e os seus fornecedores contém cláusulas que visam permitir a estes últimos uma eventual cessão dos respectivos créditos a instituições financeiras, **essas cláusulas não equivalem à contracção de um empréstimo pelo Município.**
64. Entendamo-nos: não é a CML que tem interesse em que o fornecedor ceda o seu crédito a uma instituição financeira, esse interesse é – eventualmente – do fornecedor.
65. **A CML não pode impedir o fornecedor de ceder o seu crédito** e este só aceita o acordo de pagamento – nomeadamente no que respeita ao prazo (10 anos) e à taxa de juro (Euribor a 1 ano acrescida de uma margem) – se o mesmo lhe permitir operar facilmente essa cessão.
66. **Mas, em qualquer caso, é o fornecedor, e não a CML, que se financia junto das instituições financeiras a quem cede os seus créditos sobre a CML.**

Da eventual necessidade de submissão a visto

67. Novamente recorre-se ao texto da lei. A previsão constante da alínea a), n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC manda submeter a fiscalização prévia «*todos os actos de que resulte o aumento de dívida pública fundada*», nomeadamente para as autarquias locais.
68. A lei é clara no conceito que utiliza. Não é qualquer passivo que preenche o requisito legal, mas tão só, o de *dívida pública fundada*. A lei não apresenta a definição do conceito e a nosso ver bem andou o legislador. É na doutrina que se deve procurar a respectiva definição.
69. De acordo com Sousa Franco¹¹ a dívida pública financeira «*na qual o Estado (ou outra entidade pública) é devedor em virtude de uma operação financeira, pela qual lhe foram prestados activos financeiros, devendo reembolsá-los e/ou pagar juros ou renda*» divide-se em «*dívida flutuante (aquela cujo prazo de vencimento é inferior a um ano), resultante do crédito a curto prazo*» e a dívida fundada «*(de duração superior a um ano), resultante do crédito a longo prazo*».
70. Destes conceitos também se distingue a *dívida corrente ou administrativa* «*nela o Estado é devedor em virtude de uma espera de preços, forçada ou voluntária, de algum dos seus credores*», nomeadamente por atraso nos pagamentos a fornecedores.¹²

71. A dívida pública fundada é uma dívida financeira: a sua tipificação requer a assunção de um empréstimo, celebrado com instituições financeiras, em que o ente público seja parte e beneficie de meios de liquidez.
72. *In casu*, a cessão de créditos (*factoring*) não teve, repete-se, a intervenção do Município e visou satisfazer os interesses do fornecedor e não os interesses da CML.
73. Além disso, note-se bem, *a cessão de créditos não aumenta o endividamento líquido da autarquia*.
74. No presente relato de auditoria, assiste-se por vezes à defesa de uma coisa e do seu oposto: ora se aplica uma interpretação restritiva do princípio da legalidade financeira (caso da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores), ora se permitem interpretações abrangentes, com recurso ao princípio da prevalência substância sobre a forma (caso dos acordos de pagamentos); ora se quer tratar um acordo de pagamentos de forma unitária com um contrato de empréstimo, ora se defende, no ponto 7.1.2 do relato, a propósito da classificação económica de uma cessão de créditos pelas empresas Parque Expo e SimTejo que «*esta alteração [de classificação económica] é incorrecta, uma vez que a cessão de créditos não altera a natureza da dívida*», defendendo o Tribunal que a conta deve ser a de fornecedores.
75. É absurda e errada, deve dizer-se, uma aproximação ao artigo 46.º da LOPTC na óptica do princípio da prevalência da substância sobre a forma. Atente-se, v. g., à alínea b), do n.º 1 do mesmo número: estão sujeitos a visto os contratos escritos. Terá sido lapso do legislador? Certamente que não. É o primado da forma sobre a substância, por ser premente que o objecto da norma seja claramente identificável e haja segurança no ordenamento jurídico, mais não fosse pelo seu incumprimento ser susceptível de fazer o agente incorrer em responsabilidade financeira.
76. A lei não parece sujeitar a visto actos de direito privado celebrados entre uma empresa comercial e uma instituição financeira, os quais não estão nem subjectiva nem objectivamente abrangidos pela fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
77. A imputação de infracções financeira segue, como se sabe, um figurino estrito, no qual um alargamento do tipo ilícito por analogia ou interpretação extensiva põe em causa a *garantia constitucional da tipicidade da lei penal* como nota em voto de vencido o Juiz Conselheiro António Augusto Santos Carvalho (cf. acórdão do Tribunal de Contas n.º 2/2009 – 3.ª secção).

Pedro Augusto da Cunha Pinto
Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.
1300 – 114 LISBOA

78. Por outro lado, afigura-se que a forma como as infrações financeiras estão identificadas no anexo 1 ignoram por completo os problemas da responsabilidade criminal ou contra-ordenacional do agente em organizações complexas.

IV) Da ultrapassagem dos limites de endividamento líquido

79. Conclui-se ainda no relato de auditoria que o limite de endividamento líquido total do Município de Lisboa, em 2005, 2006 e 2007, foi ultrapassado em 39%, 4% e 42%. Recordamos contudo que o signatário apenas foi responsável pelo pelouro das Finanças de Março a Outubro de 2005, não tendo sido responsável nem pela elaboração do Orçamento nem pelo encerramento do exercício pelo que não lhe podem ser imputadas situações para as quais não concorreu.

80. Não dispõe o signatário de elementos e informações que permitam analisar e contestar os cálculos constantes no Anexo 9 do relatório de auditoria.

81. Recordando que o signatário não foi responsável pela elaboração do Orçamento para 2005 e apenas tendo assumido a responsabilidade do pelouro em Março e, nos 6 meses subsequentes não dispôs de comunicação formal por parte dos serviços que tutelava que em algum momento, estivesse na eminência de poder ultrapassar algum limite legal de endividamento.

82. O signatário sempre agiu na convicção de que estava a cumprir a Lei. Entende também o signatário que face aos elementos de que dispunha que não seria possível aferir de um eventual incumprimento quanto ao nível de endividamento atendendo a que as suas responsabilidades são aferidas apenas a uma parte do exercício económico de 2005 a que nos reportamos. Contudo não dispõe como não dispôs de informação que lhe permita identificar a situação em referência.

83. Em relação ao ano de 2006 e 2007, não tem o signatário qualquer tipo de responsabilidade uma vez que já não exercia funções de Vereador na CML.

V) Das relações com Sector Empresarial Local

84. A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML), desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.
85. Segundo o relato de auditoria, as deliberações seriam *ilegais* por não observarem o disposto no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, em consequência, seria infringido o ponto 2.3.4.2. alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL),¹ na parte em que se refere à *legalidade* como pressuposto da autorização e pagamento das despesas.²
86. Além disso, tais deliberações seriam susceptíveis de gerar *responsabilidade financeira sancionatória* daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
87. Ou seja, o relato de auditoria entende que a ausência do contrato-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 corresponde a um *vício de violação de lei* por «preterição das formalidades legalmente exigidas» e que esse vício de violação de lei diz respeito ao «acto de assunção da despesa», o que, segundo o relato de auditoria, seria suficiente para configurar a violação do ponto 2.3.4.2. alínea d), do POCAL e o preenchimento do ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
88. Ora, salvo o devido respeito, a construção jurídica feita no relato de auditoria é manifestamente inaceitável, quer porque confunde a *preferência de lei* e *precedência de lei* quer, sobretudo, porque atribui ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 um *valor paramétrico* que este não tem.

Senão vejamos.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

² Nos termos do ponto 2.3.4.2. alínea d) do POCAL «as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente

II) Transferências financeiras sem contrato-programa

89. O artigo 31.º da Lei n.º 58/98 tem a seguinte redacção:

Artigo 31.º

Contratos-programa

1 — Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.

2 — Os contratos-programa integrarão o plano de actividades das empresas que neles sejam parte para o período a que respeitem.

3 — Dos contratos-programa constará obrigatoriamente o montante dos subsídios e das indemnizações compensatórias que as empresas terão direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas».

90. Resulta do teor literal do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 que este tem uma função *permissiva ou habilitante* e não uma função impositiva ou prescritiva. Isto é, do artigo 31.º da Lei n.º 58/98 não decorre a conclusão de que a totalidade das transferências para as empresas municipais só são permitidas no quadro da celebração de contratos-programa e que, fora desse instrumento contratual, estariam vedados todos e quaisquer pagamentos a favor das empresas municipais.
91. Aliás, basta compulsar a Lei n.º 58/98 para concluir que, de entre o universo das receitas das empresas municipais, se situam «as comparticipações, dotações e subsídios que lhes sejam destinados» (artigo 27.º, alínea *c*)) sem que seja feita qualquer referência à figura do contrato-programa.
92. Neste sentido, o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 constitui uma manifestação do princípio da legalidade na vertente da *precedência de lei*, uma vez que visa disciplinar um instrumento contratual susceptível de reger as relações entre Municípios e empresas quando e na medida em que prossigam *(i)* objectivos sectoriais, ou *(ii)* realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou *(iii)* adoptem preços sociais. Não está em causa o princípio da legalidade na vertente da *preferência de lei*, proibindo todas as transferências para as empresas municipais que não estejam a descoberto de um contrato-programa.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.

1300 – 114 LISBOA

93. O relato de auditoria toma como premissa o facto de todas as transferências para a EGEAC, EMARLIS, EPUL e AMBELIS, identificadas nas deliberações *supra* referenciadas, corresponderem ao âmbito de aplicação dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98.
94. Ora, o método de análise da auditoria tem que ser precisamente o inverso. É necessário que o Tribunal de Contas demonstre, de forma casuística, que em cada autorização de despesa esteve em causa a prossecução de *objectivos sectoriais*, ou a realização de *investimentos de rentabilidade não demonstrada* ou, ainda, a *subsidição de preços sociais, sob pena de se inverter o princípio do ónus da prova*.
95. Ainda assim, enquanto responsável, o signatário participou em votações que autorizaram a realização de transferência pa empresas integradas no sector empresarial local, mas donde resulta a correcta utilização dos dinheiros públicos, conforme decorre da fundamentação das respectivas deliberações nomeadamente quanto aos fins a que as mesmas se destinavam e das quais se apresentam algumas a título exemplificativo e das quais se extraiu a informação constante dos quadros seguintes:

96.

Deliberação CM	953-C/CM/2004, de 06.12.2004
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 223.484
Deliberação CM	Pagamento de subsídios de exploração destinados a assegurar a realização de acções compreendidas no Plano de Actividades previamente aprovado
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 35.400
Objecto	Pagamento de subsídio de exploração destinado a assegurar a conclusão do cadastro digital

Deliberação CM	864-B/CM/2005, de 28.12.2005
Destinatário	EGEAC
Montante	€ 1.000.000
Objecto	Realização de acções de índole cultural (organização de eventos e exposições da CL), em ressarcimento pelo atraso na aprovação do Contrato-Programa de 2004

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.

1300 – 114 LISBOA

Deliberação CM	219-B/CM/2006, de 10.05.2006
Destinatário	EMARLIS
Montante	€ 481.660
Objecto	Pagamento de subsídios de exploração, em mora à empresa

Deliberação CM	376/CM/2006, de 09.08.2006
Destinatário	AMBELIS
Montante	€ 360.000
Objecto	Pagamento de subsídio destinado a apoiar actividades desenvolvidas - o Gabinete do Investidor de Lisboa e o site de promoção da cidade,

97. Verifica-se que as autorizações de despesa não tiveram seguramente por objecto a concretização de objectivos sectoriais, a realização de investimentos de rentibilização não demonstrada ou a adopção de preços sociais.
98. Importa atender na *ratio* da norma: que bem ou bens jurídicos procurou o legislador acautelar no presente dispositivo? O recurso à celebração de contratos-programa entende-se na medida em que determinadas situações dado o seu particular melindre, ou por se aproximarem de interesses próximos dos particulares, ou por serem passíveis de colocar em risco dinheiros públicos devem ter as suas condições previamente estipuladas.
99. Fazer uma leitura do artigo 31.º que não considera nem a letra nem o espírito da lei, mediante a exigência de que toda e qualquer transferência para as empresas municipais deve estar apoiada num contrato-programa, configura um erro de hermenêutica jurídica e não acolhe a regra do artigo 9.º do Código Civil.
100. Neste sentido, a falta da celebração de contratos-programa não envolve, naturalmente, qualquer violação de lei e, conseqüente, ilegalidade (administrativa) da despesa.
101. É a própria lei que reconhece ao Município competência própria quanto à instituição das empresas municipais e à definição do seu objecto social e respectiva gestão (cf. artigos 1.º, n.º 2, 4.º, 5.º, 6.º 29.º e 30.º da Lei n.º 58/98).

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.

1300 – 114 LISBOA

102. Mais uma vez se repete: a celebração de contratos programa é uma possibilidade aberta aos Municípios «sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentabilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais» e não a única possibilidade de relacionamento com as empresas municipais, mormente para efeitos financeiros.
103. Aliás, basta compulsar as deliberações em causa e referidas supra para verificar que, por exemplo, no caso da EGEAC, existe um contrato-programa celebrado em 2004 e que, além disso, a EGEAC desenvolveu acções por incumbência da CML não contempladas no âmbito do contrato-programa.
104. Nas deliberações relativas à EMARLIS, verifica-se que são os estatutos da empresa, aprovados pelo ML enquanto titular da totalidade do respectivo capital social, que prevêm como receita a figura dos subsídios de exploração a atribuir pela CML; e nos casos da EPUL e da AMBELIS, estão em causa apoios financeiros ligados à prossecução de fins municipais que não se enquadram no âmbito dos contratos-programa a que se refere o artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (objectivos sectoriais, realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada e subsidiação de preços sociais).
105. Ou seja, a interpretação sustentada no relato de auditoria, de que uma transferência sem contrato-programa é ilegal, significa tomar a parte pelo todo e atribuir ao artigo 31.º da Lei n.º 58/98 (que tem natureza especial e visa regular as relações entre o município e um particular tipo de empresas municipais, o que se viria a confirmar na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, a propósito das “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, das “empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional” e das “empresas encarregadas da gestão de concessões”, uma vez que só em relação às segundas se prevê a figura do contrato-programa – artigos 9.º, n.º 2 e 23.º da Lei n.º 53-F/2006) a natureza de uma norma impositiva ou proibitiva, quando o seu sentido não é esse, quer por interpretação literal, quer pela *ratio* da norma, quer ainda por interpretação sistemática em conjugação com outras normas da Lei n.º 58/98, como o artigo 27.º, alíneas c) e g).
106. Por outras palavras, o artigo 31.º disciplina um universo muito específico de relações entre os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas e as empresas de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, não impedindo a realização de transferências financeiras a favor de unidades integradas no sector empresarial local, conquanto as mesmas digam respeito a empresas cujo objecto se contenha no âmbito das atribuições municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, que explorem actividades de âmbito municipal, intermunicipal ou regional, e prossigam fins de reconhecido interesse público.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.
1300 – 114 LISBOA

107. Por isso, as deliberações referidas *supra* não são ilegais devido ao facto de não se encontrarem suportadas em contratos-programa. O essencial é verificar se as mesmas se inserem nas três situações previstas no artigo 31.º; não o sendo, importa então atender ao âmbito das atribuições do ML. Ora, quanto a esse aspecto, o relato de auditoria não levanta qualquer reservas, nem coloca quaisquer dúvidas.
108. Se assim não for entendido, o que se aduz sem conceder, sempre se dirá que o Tribunal de Contas deve ponderar que não há recomendações anteriores sobre a mesma matéria, termos em que deve ser relevada eventual responsabilidade financeira, com base no artigo 65.º, n.º 8 da LOPTC.
109. Invoca o Tribunal de Contas, problemas com transferências para o Sector Empresarial do Município de Lisboa, nomeadamente no que se refere à transferência para a EMARLIS e EGEAC sem suporte em contrato-programa.
110. Importa enquadrar, de forma necessariamente breve, a história da EMARLIS e objectivos. A CML constituiu EMARLIS nos anos 90 (?), com o objectivo de lhe atribuir funções na área do saneamento básico, nomeadamente, no tratamento das águas residuais da capital. Este objectivo foi cumprido até ao final de 2001, ano em que foi constituída a Simtejo, resultante de uma parceria entre a Administração Central (através da empresa Águas de Portugal) e um conjunto de municípios da região de Lisboa, sendo seu objectivo o tratamento “*em alta*” das águas residuais dos municípios que integravam este projecto. A partir dessa data passou-se a equacionar a possibilidade de a EMARLIS assumir o tratamento “*em baixa*” das águas residuais de Lisboa ou em alternativa optar pelo seu encerramento. A tomada de uma decisão sobre o futuro da empresa veio a conhecer diversos adiamentos, a que não é alheia a alteração sucessiva da Presidência da Câmara. Entretanto a EMARLIS continuou a funcionar até 2007, dedicando-se à concretização de alguns estudos e projectos com parceiros externos, dos quais se destaca o projecto de monitorização do sistema de saneamento em algumas zonas da cidade.
111. Em 2005, quando já se perspectivava o encerramento da empresa, por falta de condições políticas para o seu relançamento, o que veio a acontecer mais tarde, foi a Câmara confrontada com a necessidade de suportar gastos inadiáveis da empresa, nomeadamente com os salários do quadro de funcionários que tinha sido aprovado pela Câmara. Ora, como facilmente se compreenderá, não fazia qualquer sentido aprovar um contrato-programa com uma empresa sem projecto e que caminhava para a sua dissolução. Tratava-se de antecipar as responsabilidades da Câmara, na eventual dissolução da sociedade através da cobertura de prejuízos, como aliás veio a acontecer, antecipação essa que se ficou a dever exclusivamente, a fazer face a compromissos inadiáveis, como eram os salários dos seus trabalhadores.

Pedro Augusto da Cunha Pinto
Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.
1300 – 114 LISBOA

VI) Conclusões

Em face do exposto, reúnem-se, em síntese, as seguintes conclusões fundamentais:

1. O signatário exerceu funções de Vereador de Janeiro de 2002 a Outubro de 2005. Mas apenas foi responsável por uma parte dos actos referidos no relatório agora contraditado no período de 6 meses em que assumiu a responsabilidade pelo pelouro das finanças de Março a Outubro de 2005, altura em que cessou funções.
2. Não obstante, existirem neste período, problemas graves na satisfação de créditos de fornecedores vencidos, a situação económica e financeira do Município de Lisboa revela uma situação estrutural sólida e em condições de satisfazer todas as suas responsabilidades para com terceiros, como foi devidamente certificado pelas Agências Internacionais de Rating.
3. O Orçamento de 2005 foi chumbado pela Assembleia Municipal pelo que não foi possível proceder à sua redução. Este facto por si só introduziu desde logo uma impossibilidade de opções de gestão por parte do executivo municipal que, obrigado a satisfazer responsabilidades assumidas nos exercícios anteriores tinha acrescidamente a satisfação das necessidades correntes da gestão do Município com a grandeza de Lisboa sem dispor de um instrumento formal de inqualificável importância como é o Orçamento.
4. Esse facto, da responsabilidade integral da Assembleia Municipal e contra o qual os membros do executivo nada podiam fazer desde logo conduziu a que necessariamente as opções de saneamento financeiro que tiveram de ser assumidas nos exercícios seguintes por impossibilidade da Vereação.
5. Não obstante a inexistência de Orçamento para 2005 e apesar de não ter tido responsabilidades pessoais na elaboração desse Orçamento, estes factos não permitiram ao signatário a cabimentação de compromissos transitados de exercícios anteriores por impossibilidade formal e conseqüentemente não permitiu que a CML cumprisse integralmente as suas responsabilidades financeiras. É convicção do signatário de que todos os actos de despesa por si praticados no período em que assumiu a responsabilidade do pelouro das Finanças (de Março a Outubro de 2005) se encontravam devidamente cabimentados.

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário N.º 30 - 4.º Esq.

1300 – 114 LISBOA

6. A ultrapassagem dos limites de endividamento deveu-se principalmente às alterações do critério de cálculo dos limites (desde a Lei das Finanças Locais de 1998, passando pelas medidas do Pacto de Estabilidade e Crescimento de 2002 até às alterações consecutivas que se verificaram em todos os Orçamentos de Estado desde essa data) e não pelo aumento do endividamento financeiro, que até decresceu neste período.
7. As operações de factoring, realizadas pelos fornecedores sobre os créditos que detinham sobre a Câmara Municipal de Lisboa, são operações perfeitamente vulgares no meio empresarial e não interditas à administração pública em que o sujeito activo da operação é o fornecedor, limitando-se a Câmara a aceitar que esses créditos sejam cedidos a terceiros (ou seja a aceitação só confirmava que esses créditos derivavam de adjudicações, cabimentos e compromissos legalmente realizados e trabalho ou serviços devidamente fornecidos e prestados).
8. Contrariamente à concepção vertida no relato de auditoria, a CML não pretendeu obter das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores, a CML pretendeu, outrossim, reduzir o montante dos juros moratórios que para si resultavam da aplicação da taxa legal a que se refere o § 3.º do artigo 102.º do Código Comercial, e pretendeu, sobretudo, *desonerar os fornecedores* que, se assim o entendessem, poderiam ceder os seus créditos sobre o Município a instituições financeiras por eles escolhidas;
9. Estes acordos de pagamento não aumentaram o endividamento do Município. Aliás, o conceito de endividamento, considerado incorrectamente até 2006 como apenas o endividamento a entidades financeiras, viria a ser corrigido na Lei das Finanças Locais de 2007, englobando não só o endividamento decorrente de operações financeiras mas também o endividamento decorrente de operações comerciais.
10. No entender da Câmara Municipal de Lisboa a dívida a fornecedores objecto de cessão de créditos (*factoring*) por estes continua a ser *dívida administrativa* e não dívida financeira, na medida em que resulta da aquisição de bens e serviços pelo Município e não de um empréstimo. *A circunstância de o credor ter cedido os seus créditos a uma instituição financeira não altera a natureza da dívida*, a qual se afere em função da sua origem. O que se altera é a *natureza do credor* em virtude de uma operação de cessão de créditos feita a jusante pelo fornecedor do Município;

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.

1300 – 114 LISBOA

11. O Município é completamente alheio aos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os seus fornecedores e instituições de crédito, uma vez que os mesmos não têm a sua intervenção e são celebrados independentemente da sua vontade;
12. Os credores do Município podem, *livremente* ceder – ou não ceder – a terceiros os seus créditos sobre o Município de Lisboa;
13. Dizer que os acordos de pagamento de dívida já vencida são ilegais devido a eventuais cessões de crédito operadas *a posteriori* pelos credores do Município, equivale a atribuir a estes últimos a celebração de um empréstimo em nome da autarquia;
14. Não é aceitável, de um ponto de vista jurídico, deixar na mãos de um acto subsequente de um credor da autarquia, a concretização – ou não – de um empréstimo municipal e, sobretudo, deixar ao critério deste último a legalidade ou ilegalidade, na esfera jurídica do Município, desse “empréstimo”, tanto mais quanto, tratando-se de um *crédito privado emergente da venda de bens ou da prestação de serviços ao Município*, este crédito pode ser livremente cedido sem intervenção do devedor;
15. O Município não foi parte, repete-se, em nenhum contrato celebrado com entidades financeiras. Encontrava-se para além da sua esfera de competência decidir o recurso ou não a uma eventual cessão de crédito, assim como não podia conformar elementos essenciais do negócio como fosse a escolha da entidade financeira ou mesmo o montante a ceder;
16. No presente relato de auditoria, assiste-se por vezes à defesa de uma coisa e do seu contrário: ora se aplica uma interpretação restritiva do princípio da legalidade financeira (caso da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores), ora se permitem interpretações abrangentes, com recurso ao princípio da prevalência substância sobre a forma (caso dos acordos de pagamentos); ora se quer tratar um acordo de pagamentos de forma unitária como um contrato de empréstimo, ora se defende, no ponto 7.1.2 do relato, a propósito da classificação económica de uma cessão de créditos pelas empresas Parque Expo e Simtejo, que esta deve estar inscrita na conta de fornecedores e não de empréstimos;
17. As opções de governo do Município são pertença exclusiva dos órgãos autárquicos, democraticamente eleitos para gerirem e também honrarem os compromissos anteriormente assumidos; não para terem comportamentos omissivos;

Pedro Augusto da Cunha Pinto

Largo do Calvário Nº 30 - 4º Esq.

1300 – 114 LISBOA

18. Não é aceitável que o relato da auditoria transforme o exercício de funções autárquicas feito de boa fé e tendo em vista a resolução de problemas de muitos anos, cuja responsabilidade não é de quem tem que os resolver, que dá origem a juízos de censura e de responsabilidade financeira sancionatória.
19. Em face do exposto e demonstrada a legalidade das transferências – identificadas nas deliberações *supra* – realizadas pelo ML a favor da EGEAC, EMARLIS, EPUL e AMBELIS, não se pode colocar qualquer questão de *responsabilidade financeira sancionatória* por parte daqueles «que autorizaram as transferências sem suporte em contratos-programa».
20. As despesas em causa, para além de serem legais, estavam devidamente inscritas e cabimentadas, pelo que não estão preenchidos os elementos do tipo de ilícito financeiro a que se refere o artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
21. Os apoios financeiros que tiveram a intervenção do signatário, não foram devidamente avaliados no relatório de auditoria, ao que acresce no caso da EMARLIS, por ter ficado demonstrado que a situação da empresa, em vias de dissolução, não sequer permitia a celebração de contratos-programa.

Com os meus melhores cumprimentos,



Pedro Augusto da Cunha Pinto

Nota: Para todos os efeitos, fazemos nossos os Pareceres de Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira, de Ana Calado Pinto, Revisora Oficial de Contas e o Parecer do Professor Sérvulo Correia juntos aos autos na contestação apresentada pelo ex-Vereador Carlos Miguel Gomes Fernandes Fontão de Carvalho.



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

A equipa de Auditores
9/12/2009

O Aud. - G. P.

Processo n.º 30/08-AUDIT DA VIII – UAT.I

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Adição dos responsáveis

António Luís Santos da Costa, Manuel Sande e Castro Salgado, Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito, Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcellos, Maria Rosália Vargas Esteves Lopes da Mota, José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva, Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta, Maria Cristina Gomes da Silva Cardoso de Albuquerque, José Paixão Moreira Sá Fernandes e Margarida Maria Almeida Saavedra, na qualidade de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa, em exercício de funções entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009, tendo sido citados para se pronunciarem sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria ao Município de Lisboa à margem referenciado, vêm exercer o direito de contraditório, o que o fazem nos termos e com os fundamentos seguintes:

I) Intróito

- (1) A auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras com o sector empresarial local do Município de Lisboa (ML), desenvolvida em cumprimento dos Programas de Fiscalização para 2008/2009 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, abrangeu o triénio de 2005 a 2007 e, sempre que os dados disponíveis o permitiram, o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2008.
- (2) Os signatários exerceram funções como Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Lisboa, entre 1 de Agosto de 2007 e 2 de Novembro de 2009, pelo que a sua responsabilidade, quanto ao período auditado, respeita apenas aos **11 meses** que decorreram entre 1 de Agosto de 2007 e 30 de Junho de 2008.

- (3) A este propósito, importa desde já salientar que os problemas de *sobreavaliação do orçamento das receitas* e de *não cabimentação dos compromissos transitados de anos anteriores*, referenciados sob os n.º 3 e 4 das conclusões do relato de auditoria, e que estão na origem do aumento global da dívida a fornecedores do Município de Lisboa referida sob os n.ºs 5, 6 e 7 das mesmas conclusões, resultam de *práticas orçamentais* que não são específicas da Câmara Municipal de Lisboa (CML), antes correspondendo a um *problema estrutural das autarquias locais em Portugal*, como se pode ver a págs. 56 e segs. e a págs. 72 e segs. do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2007 (disponível em <http://www.ctoc.pt/>)¹.
- (4) Não obstante, no caso específico da CML, essas práticas são **anteriores** ao mandato dos signatários e radicam na circunstância de se ter procurado manter, no período de 2003 a 2007, orçamentos equivalentes aos do período de 1996 a 2002, em que os investimentos em habitação social (erradicação das barracas), globalmente financiados por empréstimos bonificados e transferências orçamentais a fundo perdido (numa proporção mais ou menos de 50%), representavam uma parte muito importante do orçamento daqueles anos, como se mostra nos quadros seguintes:

Unid: Euros

		Empréstimos / subsídios para Habitação Social						
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total empréstimos / subsídios		24.231.602	61.466.865	75.872.148	82.305.564	121.264.498	104.034.776	72.235.585
Total Orçamento		472.586.646	541.885.252	627.580.426	673.510.814	786.791.014	852.353.658	773.528.991
%		5,13%	11,34%	12,09%	12,22%	15,41%	12,21%	9,34%

¹ Onde se sublinha que «a reduzida realização da receita ao nível das cobranças é a razão fundamental do desequilíbrio orçamental ex post e a causa do crescimento da dívida de curto prazo, na componente da dívida a fornecedores» (p. 64) e onde se afirma que «continua a ser preocupante o valor dos montantes de encargos que ficam por pagar em cada ano económico» (p. 73) e que «em 31 de Dezembro de 2007, o sector autárquico apenas dispunha de meios financeiros para pagar menos de metade da sua dívida a terceiros» (p. 74).

Unid: Euros

Empréstimos / subsídios para Habitação Social

	2003	2004	2005	2006	2007
Total empréstimos / subsídios	22.340.613	3.189.178	3.189.178	4.305.000	2.368.095
Total Orçamento	886.882.972	803.461.828	814.634.451	896.937.698	831.747.511
%	2,52%	0,40%	0,39%	0,48%	0,28%

- (5) Para manter, no período de 2003 a 2007, orçamentos equivalentes aos do período de 1996 a 2002, recorreu-se à “figura” da venda de património cuja execução – como se pode comprovar pelo quadro seguinte e como se demonstrou no estudo da situação financeira da autarquia que esteve na base do plano de saneamento financeiro aprovado pela Assembleia Municipal em 16 de Outubro de 2007 (Boletim Municipal, n.º 713, 4.º Suplemento, de 18 de Outubro de 2007) – ficou sempre muito aquém do previsto.

Unid: Milhões de Euros

RECEITA

Receita Total (s/ Permutas)

Receita Total (s/ Permutas)	2003	2004	2005	2006	2007
Dotação Inicial	668	733	735	700	669
Execução	471	495	645	489	549

Desvio

Valor	-196	-238	-90	-211	-120
%	-29,4%	-32,5%	-12,2%	-30,1%	-17,9%

Receita Extraord. (s/ Permutas)	2003	2004	2005	2006	2007
Dotação Inicial	208	247	247	200	182
Execução	12	49	133	14	8

Desvio

Valor	-196	-197	-114	-186	-174
%	-94,3%	-80,1%	-46,1%	-93,2%	-95,6%

- (6) De facto, a partir de 2003, os valores previstos de alienação de património atingem e ultrapassam os 200 milhões de euros, com desvios na execução superiores a 80%, com

excepção de 2005 (com um desvio de 46%), cuja execução compreende a venda dos terrenos da *Feira Popular*.

- (7) A não realização das receitas provenientes da alienação de património reflectiu-se na tesouraria municipal e, por conseguinte, na conta de fornecedores.
- (8) Seja como for, a verdade é que os signatários iniciaram funções em 1 de Agosto de 2007, *não tendo sido responsáveis pela elaboração da proposta de orçamento municipal relativa a esse ano* – nem pelas propostas orçamentais dos anos anteriores – *cujas execuções se limitaram a assegurar nos meses de Agosto a Dezembro de 2007*.
- (9) Diga-se, também, a este propósito, que *o orçamento para 2008 não transitou os encargos assumidos e não pagos até 31 de Dezembro de 2007 porque, em 3 de Outubro de 2007, a CML aprovou, por maioria, uma proposta (Proposta n.º 337/CM/2007) subscrita pelo seu Presidente e pelo Vereador Cardoso da Silva, no sentido de ser submetida à Assembleia Municipal, a aprovação do estudo e plano de saneamento financeiro do Município, bem como o lançamento de uma consulta com vista à contratação de um empréstimo de saneamento financeiro até ao montante de 500 milhões de euros, nos termos definidos pelo artigo 40.º da Lei das Finanças Locais e, em 16 de Outubro de 2007, a Assembleia Municipal aprovou, por maioria, esse estudo e o plano de saneamento financeiro que iria permitir saldar todos os compromissos e encargos assumidos e não pagos até 31 de Dezembro de 2007*.
- (10) Anote-se também que uma das medidas previstas no plano de saneamento financeiro, correspondia, precisamente, à implementação de um procedimento de construção do orçamento relativamente ao qual *apenas a cobrança efectiva da receita de 2007, determinaria o nível de despesa máximo a efectuar*.
- (11) Tal procedimento mais não é do que a concretização do *princípio da sinceridade orçamental* a que se referia o anterior Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro ALFREDO JOSÉ DE SOUSA².
- (12) Todas as dívidas a terceiros de curto prazo relativas a anos anteriores – as quais, em 31 de Dezembro de 2007, totalizavam cerca de 320 milhões de euros – seriam pagas através do contrato de empréstimo para saneamento financeiro, cujo visto foi recusado pelo Tribunal de Contas, em **19 de Fevereiro de 2008** e, posteriormente confirmado já em **16 de Dezembro de 2008**, termos em que toda a gerência de 2008 foi

² Entrevista à revista VISÃO de 21/03/2003.

condicionada também pelo aguardar do sentido da deliberação do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

- (13) Note-se, a este propósito, que o Plano de Actividades e Orçamento para 2008 (PAO 2008) foi aprovado pela Assembleia Municipal em **18 de Dezembro de 2007**, numa altura em que já havia sido aprovado pela mesma Assembleia, em sessão realizada no dia **11 de Dezembro de 2007**, o contrato de empréstimo para saneamento financeiro remetido a visto do Tribunal de Contas.
- (14) Importa, de igual modo trazer à colação o único argumento responsável pela recusa do visto: os mapas previsionais apresentados no plano de saneamento financeiro não abrangiam a totalidade do período a que respeitava o empréstimo, ou seja, apresentavam previsões até 2012, quando, segundo o Tribunal de Contas, *deviam apresentar previsões até 2020* (cf. Acórdão n.º 18/08-16DEZ-1.ª/PL).
- (15) E foi assim, *por causa de um mapa de previsões* de dados e compromissos de natureza patrimonial que só abrangia 5 anos, quando, segundo o Tribunal de Contas, devia ter abrangido 12 anos – explicou-se repetidas vezes ao Tribunal de Contas que, *prevendo-se o reequilíbrio financeiro logo no final de 2008, com um saldo estrutural de cerca de 13,4 ME e a respectiva consolidação no final dos 4 anos seguintes (até 2012), os restantes 8 anos corresponderiam a meras hipóteses de evolução meramente indicativas, na medida em que a sua previsão dependeria de condições macroeconómicas e políticas de longo prazo e, como tal, de difícil ou pouco credível previsão*, mas isso não foi suficiente ... – que a CML se viu impedida de cumprir uma das medidas fundamentais para resolver o problema de *sobreavaliação do orçamento das receitas* e de *não cabimentação dos compromissos transitados de anos anteriores*.
- (16) No que diz respeito aos *planos de regularização de dívidas a fornecedores*, o relato de auditoria trata os acordos de pagamento celebrados entre a Câmara Municipal de Lisboa e os seus fornecedores e os subsequentes contratos de *factoring* celebrados entre estes últimos e instituições de crédito como *uma única operação de aumento da dívida fundada da autarquia*.
- (17) Segundo esta tese, os acordos de pagamento e os subsequentes contratos de *factoring* constituiriam *um todo unitário*, concebido e executado como forma de obtenção de crédito bancário por parte do Município, em violação do princípio da legalidade e em infração às normas relativas ao visto do Tribunal de Contas;

- (18) Ora, tal *construção unitária* dos *planos de regularização de dívidas a fornecedores* é manifestamente inaceitável de um ponto de vista jurídico, conforme resulta de parecer atempadamente obtido pelo Município, que suportou as suas deliberações e que se junta com o presente contaditório.
- (19) Com efeito, o Município é completamente alheio aos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os seus fornecedores e instituições de crédito, uma vez que os mesmos **não têm a sua intervenção** e são celebrados independentemente da sua vontade.
- (20) Os credores do Município podem, *livremente* ceder – ou não ceder – a terceiros os seus créditos sobre o Município de Lisboa.
- (21) E tanto assim é que, de um universo de 90 fornecedores e mais de 239 milhões de euros, os acordos de pagamento, passados mais do que dois meses, apenas tinham sido subscritos por 6 interessados, no valor de aproximado de 15,9 milhões de euros (representativo de um valor residual de 6%).
- (22) Dizer que os acordos de pagamento de dívida já vencida são ilegais devido a eventuais cessões de crédito operadas *a posteriori* pelos credores do Município, equivale a atribuir a estes últimos a celebração de um empréstimo em nome da autarquia ou a prática de um acto de que resulte o aumento da dívida fundada do Município de Lisboa e, por conseguinte, a sujeitar a visto actos de direito privado celebrados entre uma empresa comercial e uma instituição financeira, os quais não estão – nem subjectiva nem objectivamente abrangidos – pela fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- (23) Tal tese ou construção unitária implica ignorar por completo um elemento decisivo nesta matéria e que consiste na *falta de intervenção do Município nos contratos de cessão financeira (factoring) celebrados entre os credores do Município e as instituições de crédito*.
- (24) Mais do que isso: tal construção deixa de fora as situações em que os acordos de pagamento não são seguidos de contratos de cessão financeira (*factoring*).
- (25) Nesses casos, segundo confirma o relato de auditoria, não ocorreu qualquer ilegalidade – a ilegalidade só se ocorreria no momento em que o credor cedesse o seu crédito a uma instituição financeira.

- (26) Ora, é absurdo, de um ponto de vista jurídico, deixar na mãos de um acto subsequente de um credor da autarquia, a concretização – ou não – de um empréstimo municipal e, sobretudo, deixar ao critério deste último a legalidade ou ilegalidade, na esfera jurídica do Município, desse “empréstimo”, tanto mais quanto, tratando-se de um *crédito privado emergente da venda de bens ou da prestação de serviços ao Município*, este crédito pode ser livremente cedido sem intervenção do devedor cedido (artigo 577.º do Código Civil).
- (27) Pode dizer-se que a celebração de acordos de pagamento terá facilitado aos credores a cessão financeira (*factoring*) dos seus créditos, designadamente porque nesses acordos de pagamento o Município assume determinadas obrigações no que diz respeito ao pagamento juros moratórios e declara aceitar a cessão de créditos.
- (28) No entanto, contrariamente à concepção unitária vertida no relato de auditoria, *a CML não pretendeu obter das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores*, a CML pretendeu, outrossim, reduzir o montante dos juros moratórios que para si resultavam da aplicação da taxa legal a que se refere o § 3.º do artigo 102.º do Código Comercial (fixada para o 1.º semestre de 2008 em 11,2%³) e pretendeu, sobretudo, *desonerar os fornecedores* que, se assim o entendessem, poderiam ceder os seus créditos sobre o Município a instituições financeiras por esses escolhidas.
- (29) Tratou-se, como é evidente, de um *acto de boa gestão*, que permitiu regularizar dívidas já vencidas e em incumprimento por parte da Câmara Municipal de Lisboa depois de o Tribunal de Contas ter recusado o visto ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro do Município.
- (30) Recorde-se, a este propósito o teor da proposta n.º 208/2008, de 3 de Abril, apresentada pelo Vereador com o pelouro das Finanças, José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva, e aprovada pela Câmara e pela Assembleia Municipal por deliberações de 9 e 29 de Abril de 2008, respectivamente:

³ Cf. Aviso n.º 2152/2008 da Direcção-Geral do Tesouro (DR, 2.ª série, n.º 19, de 28 de Janeiro de 2008), publicado em conformidade com o disposto no n.º 2 da Portaria n.º 597/2005, de 19 de Julho, que fixa a taxa supletiva de juros moratórios relativamente a créditos de que sejam titulares empresas comerciais (taxa de juro aplicada pelo Banco Central Europeu à sua mais recente operação principal de refinanciamento efectuada antes do 1.º dia de Janeiro ou de Julho, consoante se esteja, respectivamente, no 1.º ou no 2.º semestre do ano civil, acrescida de 7%).

«(...)

«4. Considerando que as actuais disponibilidades de tesouraria do Município de Lisboa não permitem ocorrer ao pagamento imediato da dívida dos grandes fornecedores, inventariada no âmbito do plano de saneamento financeiro e cujo montante ainda ascende a €239.252.201,81;

«5. Considerando que não é legítimo protelar por mais tempo a resolução deste contencioso, sem, com isso, gorar as legítimas expectativas dos diversos credores, os quais, quer junto dos serviços camarários, quer mesmo publicamente, têm vindo a manifestar preocupação pelo adiar sucessivo dos compromissos que o Município tem obrigação de honrar;

«6. Considerando que o protelar desta situação é, aliás, prejudicial do ponto de vista da crise financeira do próprio Município;

«7. Considerando que é possível acertar, com cada um dos credores, uma forma de pagamento escalonado, sem prejuízo do Município intentar outras vias de obtenção de recursos que possibilitem o pagamento integral e a curto prazo dos montantes em dívida;

«8. Considerando que o impacto plurianual desta negociação exige a intervenção da Assembleia Municipal;

«Tenho a honra de propor que a Câmara delibere: (...) aceitar submeter à aprovação da Assembleia Municipal, ..., um plano de pagamentos a celebrar com cada um dos grandes fornecedores, nos termos da minuta em anexo que faz parte integrante da presente proposta».

- (31) As opções de governo do Município são pertença exclusiva dos órgãos autárquicos, democraticamente eleitos para gerirem e também honrarem os compromissos anteriormente assumidos; não para terem comportamentos omissivos.
- (32) Por último e da mesma forma que se requer que o Direito corresponda ao sentido da sociedade, permitimo-nos pedir a atenção do Tribunal de Contas para a necessidade sentida pelos signatários de obstar que a prossecução do interesse público de toda a colectividade local pesasse de forma absolutamente desproporcionada sobre os ombros de poucos – os fornecedores privados do Município.

Vejamos melhor os diversos aspectos do relato de auditoria relevantes para o período em que os signatários exerceram funções:

II) Da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores

- (33) Nos termos da Lei das Autarquias Locais⁴ (LAL), compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento (artigos 53.º, n.º 2, alínea b), e 64.º, n.º 2, alínea c)). Neste sentido, a responsabilidade imputada ao signatário responsável pelo pelouro das finanças, pela não cabimentação de compromissos transitados de exercícios anteriores, só pode ter a ver com a elaboração da proposta de orçamento para 2008.
- (34) Ora, como já teve oportunidade de se salientar, na elaboração da proposta de orçamento para 2008 não foram cabimentados os encargos assumidos em anos anteriores, porque se pretendia liquidar todos esses encargos através do empréstimo para saneamento financeiro aprovado pela Assembleia Municipal em 16 de Outubro de 2007 e cuja decisão final do Tribunal de Contas foi notificada à CML em 16 de Dezembro de 2008.
- (35) De facto, sendo uma das medidas fundamentais do plano de saneamento financeiro a elaboração de orçamentos da despesa baseados no nível de cobrança efectiva das receitas do ano anterior; e sendo todas as dívidas a terceiros de curto prazo relativas a anos anteriores pagas através do empréstimo para saneamento financeiro, faria pouco sentido aplicar à elaboração do orçamento para 2008 os procedimentos de fecho de ano normalmente seguidos pela CML.
- (36) Com efeito, no processo de fecho de ano – tal como definido no POCAL – todos os cabimentos que não deram origem a compromissos são anulados e todas os compromissos do ano que não foram executados, isto é, que não deram origem a pagamentos, são transferidos para uma tabela específica, a fim de serem cabimentados e comprometidos no orçamento do ano seguinte.
- (37) O processo de abertura no início do ano seguinte é efectuado de forma automática pelo sistema informático através da execução de uma rotina que gera os cabimentos e compromissos correspondentes ao somatório dos compromissos transitados do ano anterior com os compromissos assumidos relativos ao ano em curso. Simultaneamente, são gerados novos documentos relativos às facturas, os quais são creditados nas contas iniciais, sendo possível de imediato, imprimir os relatórios do ano relativos aos cabimentos, compromissos e facturas conferidas, bem como o mapa legal do controlo orçamental da despesa, onde se pode verificar em cada rubrica

⁴ Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

orçamental os valores cabimentados, compromissos e a dotação que ficou disponível para novas despesas.

- (38) Nas situações em que não exista dotação suficiente para a cobertura de todos os compromissos transitados, o sistema cria compromissos até ao limite das dotações disponíveis, permanecendo o remanescente que não cobre nenhum compromisso existente disponível, a fim de ser reforçado em sede de alteração orçamental e possibilitar o processo de reabertura dos compromissos em falta.
- (39) Os compromissos transitados e não abertos no ano permanecem na tabela do fecho de ano e as facturas permanecem na respectiva conta de fecho com o número de documento equivalente.
- (40) Estes procedimentos foram sempre seguidos, com excepção do ano 2008 onde a abertura automática não foi executada, na sequência das orientações definidas no sentido de afectar o orçamento integralmente à actividade a desenvolver no próprio ano, uma vez que **era pressuposto que as dívidas transitadas de anos anteriores seriam financiadas pelo empréstimo de saneamento financeiro.**
- (41) Mesmo assim, após a recusa de visto pelo Tribunal de Contas ao contrato de abertura de crédito para saneamento financeiro do Município (Acórdão n.º 26/08, de 19 de Fevereiro, da 1.ª Secção, em Subsecção, objecto de esclarecimento pelo Acórdão n.º 31/08, de 28 de Fevereiro, da mesma 1.ª Secção, em Subsecção) foi aprovada em 29 de Fevereiro de 2008 a 3.ª Alteração Orçamental, que permitiu regularizar um conjunto de facturas relativas a pequenos fornecedores no montante de cerca de 20 milhões de euros, mediante a mobilização da dotação prevista para os respectivos encargos financeiros.
- (42) Recordem-se os pressupostos dessa proposta de alteração orçamental apresentada pelo Vereador com o pelouro das Finanças, José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva:

«Considerando que as actuais disponibilidades de tesouraria permitem ocorrer ao pagamento da dívida dos pequenos fornecedores, inventariada no âmbito do Plano de Saneamento Financeiro;

«Considerando que a aludida dívida não foi prevista no orçamento de 2008, no pressuposto que a aprovação do empréstimo, a contratar no quadro do referido Plano, permitiria a inscrição das respectivas dotações em sede de alteração orçamental;

«Considerando que a recusa de visto prévio sobre o contrato do referido empréstimo possibilita a anulação da dotação prevista para os respectivos encargos financeiros, sem prejuízo de um eventual reajustamento em sede de futura revisão orçamental.

«Considerando ainda a necessidade de se proceder a reajustamentos nas dotações do Plano de Actividades e Orçamento de 2008.

«Tenho a honra de propor que a Câmara Municipal delibere aprovar: As alterações ao Orçamento 2008 e Grandes Opções do Plano 2008/2011, discriminadas nos quadros em anexo, ao abrigo dos pontos 8.3.1 e 8.3.2 do POCAL, publicado no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro».

- (43) Em face do exposto, fica claro que a opção de não transitar para o orçamento de 2008 os compromissos assumidos nos anos anteriores não se ficou a dever a uma violação intencional das normas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁵ antes teve que ver com o cumprimento, na elaboração do orçamento para 2008, das medidas de reequilíbrio financeiro aprovadas pela Assembleia Municipal e subjacentes ao plano de saneamento financeiro da autarquia.

III) Tratamento contabilístico da dívida de médio e longo prazo à PARQUE EXPO e à SIMTEJO

- (44) No n.º 7.1.2. do relato de auditoria afirma-se o entendimento de que as dívidas do Município de Lisboa ao DEPFA ACS BANK e ao BPI, SA, emergentes de operações de cessão de créditos da Parque Expo e da Simtejo, fazem parte da dívida do Município a fornecedores e, como tal, deveriam ter sido registadas nas contas de fornecedores (221, 228 e 2611) e não na conta 268 – Outros Devedores e Credores.
- (45) Acontece que o seu registo na conta 268 – Outros Devedores e Credores, foi devidamente ponderado pela CML, tendo sido baseado em parecer elaborado pela Dra. ANA CALADO PINTO, Revisora Oficial de Contas e autora de vários manuais de contabilidade pública, que se junta com as presentes observações.
- (46) Com efeito, de acordo com aquele parecer em caso de *«cedência de créditos a entidade bancária, na qual se mantiveram as mesmas condições quanto ao prazo e remuneração do capital, a dívida financeira manteve as suas características contabilísticas»* e *«o POCAL e o POC prevêem apenas duas contas onde podem ser reflectidas estas dívidas: 23# empréstimos obtidos ou 268# Devedores e Credores diversos»*.

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

- (47) No entender da Câmara Municipal de Lisboa a dívida em causa continua a ser dívida administrativa e não dívida financeira, na medida em que resulta da aquisição de bens e serviços pelo Município e não de um empréstimo. *A circunstância de o credor ter cedido os seus créditos a uma instituição financeira não altera a natureza da dívida*, a qual se afere em função da sua origem. O que se altera é a *natureza do credor* em virtude de uma operação de cessão de créditos feita a jusante pelo fornecedor do Município. De resto, como ensinava SOUSA FRANCO⁶ «na dívida – e no crédito – principal podemos ainda distinguir a *dívida corrente* ou *administrativa*: nela o Estado é devedor em virtude de uma espera de preços, forçada ou voluntária, de algum dos seus credores (espera de vencimentos, forçada ou voluntária, pelos funcionários; compra a prazo ou a prestações; atraso nos pagamentos a fornecedores)».
- (48) Nesta conformidade, a Câmara Municipal de Lisboa procedeu à correcção do registo contabilístico das cessões de crédito para a conta 268 – Outros Devedores e Credores, na medida em que não foi considerado correcto o registo anteriormente efectuado na conta 2312 – Empréstimos de Médio e Longo Prazo.

IV) Da celebração de planos de regularização de dívida vencida a fornecedores e subsequentes contratos de *factoring*

- (49) Conforme já se teve oportunidade de observar, o relato de auditoria trata como uma *unidade indissociável* os acordos de pagamento celebrados com 6 dos 90 maiores credores da autarquia e as subsequentes cessões de crédito efectuadas por estes a favor de instituições financeiras, qualificando-os como *contratos de mútuo bancário*.
- (50) Para chegar a semelhante conclusão, o relato de auditoria parte dos seguintes pressupostos⁷:
- Os planos de regularização de dívidas e os subsequentes contratos de *factoring* celebrados entre os credores e as instituições de crédito correspondem a um *modo de financiamento do Município*;

⁶ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2.º Volume, 4.ª Edição, Almedina, 1992, p. 84.

⁷ Cf. pp. 31-32.

- Esse modo de financiamento do Município «*não se enquadra nos modelos tradicionais de financiamento por parte dos municípios e nos respectivos regimes e limites gerais estabelecidos na disciplina financeira autárquica (...)»;*
- Estariam em causa *acordos informais* que se «*posicionam a um nível infra ou para-jurídico, e que se circunscrevem no âmbito da actividade administrativa informal que não são subsumíveis a nenhum dos tipos legais em que se desdobra o regime do endividamento dos municípios*», os quais careceriam de um «*efeito jurídico obrigatório*»;
- Estes acordos informais «*e os subseqüentes contratos de factoring, dos quais são parte integrante, formam uma unidade indissociável que se reconduz à figura do recurso ao crédito (...)»;*
- Por conseguinte, «*o ML pretendeu obter e obteve das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores, mediante o pagamento de uma taxa de juro acrescida de spread*» pelo que, «*independentemente do título utilizado*» é forçoso concluir «*que os efeitos económicos e financeiros dos planos em causa são em tudo semelhantes aos efeitos de um contrato de mútuo bancário (...)».*

(51) O passo seguinte no raciocínio do relato de auditoria consiste em agregar todos esses “*contratos de mútuo bancário*” para concluir que, por essa via, o Município celebrou um (ou vários) *contrato(s) de empréstimo destinado(s) a consolidar dívidas a fornecedores* mediante a satisfação dos credores da autarquia através das quantias disponibilizadas pelos bancos.⁸

(52) Dest’arte os planos de regularização de dívida de curto prazo já vencida, «*nos quais se alarga o prazo de pagamento da dívida mediante uma remuneração convencional, imediatamente seguido de um contrato de factoring, consubstanciam, inelutavelmente, uma forma de recurso ao crédito bancário, contornando as limitações impostas pelo regime do crédito público*»⁹ onde avulta, naturalmente, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.¹⁰

⁸ Cf. relato de auditoria, p. 33.

⁹ Idem, *ibidem*.

¹⁰ Cf. relato de auditoria, p. 34.

- (53) Ou seja, segundo o relato de auditoria, os «*planos de regularização de dívida e os subsequentes contratos de cessão de créditos, violam o princípio da legalidade, previsto no artigo 3º do CPA, na medida em que contrariam o princípio da tipicidade dos instrumentos creditícios dos municípios (...)*» e «*configuram actos de que resulta o aumento da dívida pública fundada*» sem sujeição a visto do Tribunal de Contas, dando assim origem à responsabilidade financeira sancionatória daqueles que «*autorizaram a celebração dos planos de regularização em apreço*», pois o vício de violação de lei «*reside no acto de assunção da despesa*».¹¹
- (54) Salvo melhor opinião, afigura-se que nesta construção jurídica não existe aderência entre os factos e o direito. Dada a complexidade que envolve analisar-se-á a situação seguindo três passos:

Da eventual violação do princípio da legalidade

- (55) A *(re)qualificação jurídica* dos acordos de pagamento celebrados entre a CML e os seus fornecedores assenta num raciocínio tortuoso, que confunde o *princípio da legalidade* com a *autonomia privada da Administração* na resolução de problemas causados pelo incumprimento das suas obrigações perante os respectivos fornecedores, e em que se faz apelo a um inexistente princípio de tipicidade dos instrumentos creditícios dos municípios que, a existir, impediria, desde logo, a *(re)qualificação jurídica* operada pelo relato de auditoria.
- (56) Aliás, quando estuda o problema da natureza da autonomia exercida pela Administração nos negócios jurídicos de direito privado em que é parte, quer quando tais negócios são o único meio utilizável, quer quando podem ser usados em alternativa a instrumentos de direito público, SÉRVULO CORREIA é claro no sentido de que legalidade administrativa e autonomia privada da administração não são princípios incompatíveis.¹²
- (57) Ora, como demonstrou PAZ FERREIRA na sua dissertação de doutoramento, o empréstimo público tem a natureza de um contrato de direito privado,¹³ pelo que, do

¹¹ Idem, *ibidem*.

¹² Cf. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 1987, pp. 522-532.

¹³ Cf. *Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado*, Almedina, 1995, pp. 377 e 417-448.

princípio da legalidade não decorre nenhuma tipicidade dos instrumentos creditícios dos municípios.

- (58) É certo que a Lei das Finanças Locais (de resto, todas as leis das finanças locais desde 1979) introduz diversas limitações ao endividamento dos municípios, mas de nenhuma delas se pode extrair semelhante princípio da tipicidade ou definição taxativa dos instrumentos creditícios dos municípios.

Da eventual violação de lei

- (59) Dispõe o artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, dado com fundamento jurídico das infracções imputadas no presente relato de auditoria, que “*são multas as deliberações que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”.
- (60) Esta regra, de aceitação unânime e parte integrante dos princípios fundamentais da Contabilidade Pública, significa, *grosso modo*, a necessidade de verificar se o fim da despesa se enquadra na esfera de atribuições da entidade, se a mesma se encontra prevista no orçamento e se existe cabimento na respectiva dotação orçamental.
- (61) Ora, quando o Município celebra um acordo de pagamento não está a autorizar uma despesa. A autorização da despesa aconteceu há muito tempo atrás, no momento em que foram celebrados os contratos de empreitada ou de prestação de serviços.
- (62) O próprio POCAL é claro na distinção dos vários momentos de realização da despesa, distinguindo autorização de despesa do seu pagamento (cfr. alínea *d*) do Ponto 2.3.4.2)
- (63) Ora, os acordos de pagamentos referem-se, tão-só, à tentativa de satisfação tardia do crédito vencido. Já não se está no momento de autorização de despesa mas no de pagamento.
- (64) O recurso a esta norma não permite imputar ao novo executivo a responsabilidade de anteriores edilidades que, mercê de um mecanismo artificial de aumento das receitas previstas, autorizaram, eles sim, despesas que não tinham capacidade de honrar.
- (65) Por outro lado, importa notar que os acordos de pagamento celebrados com os fornecedores da CML surgem na sequência de actos de despesa devidamente autorizados e visados pelo Tribunal de Contas, pelo que, como sustentam PAZ FERREIRA e ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA em parecer obtido pelo Município, não cabe «o presente acordo corresponde, pois, ainda à actuação da relação obrigacional

preexistente, no que respeita ao dever de prestar: está em causa encontrar mecanismo que permitam à Câmara Municipal assegurar a realização voluntária da prestação debitória que, de outro modo, não poderia cumprir. Não ocorre, nesta medida, a assunção ex novo de uma obrigação, mas antes a realização de um acto devido, a realização do cumprimento a que o ente público se encontra legalmente vinculado.

- (66) A outra norma legal entendida como violada pelo relato de auditoria é a do artigo 38.º, n.º 12 primeira parte, também da Lei n.º 2/2007 ao dispor que *«vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo»*.
- (67) O Município não foi parte, repete-se, em nenhum contrato celebrado com entidades financeiras. Encontrava-se para além da sua esfera de competência decidir o recurso ou não a uma eventual cessão de crédito, assim como não podia conformar elementos essenciais do negócio como fosse a escolha da entidade financeira ou mesmo o montante a ceder.
- (68) Não se pode com honestidade defender que se encontra na esfera jurídica dos credores do Município a celebração de um empréstimo em nome da autarquia ou a prática de um acto de que resulte o aumento da dívida fundada do Município de Lisboa, mediante um contrato privado e bilateral.
- (69) Não obstante, sempre se dirá que os acordos de pagamento celebrados entre a CML e os seus fornecedores em nada se assemelham às situações tratadas no acórdão do Tribunal de Contas n.º 2/2009 – 3.ª Secção, nem tão pouco se aproximam do caso decidido no acórdão n.º 29/2003 – Plenário da 1.ª Secção (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 14 de Outubro de 2003) que constitui a jurisprudência de referência nesta matéria.
- (70) Com efeito, naqueles dois casos estavam em causa contratos que se afastavam da cessão de créditos regulada nos artigos 577.º a 588.º do Código Civil (CC), na medida em que era o próprio Município, enquanto devedor, a negociar com uma instituição de financeira a cessão dos créditos do seu credor, intervindo como parte no contrato. Ora, nos termos do artigo 577.º, n.º 1 do CC *«o credor pode ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito, independentemente do consentimento do devedor, contanto que a cessão não seja interdita por determinação da lei ou convenção das partes e o crédito não esteja, pela própria natureza da prestação, ligado à pessoa do credor.»*

- (71) Sendo certo que os acordos de pagamento celebrados entre a CML e os seus fornecedores contém cláusulas que visam permitir a estes últimos uma eventual cessão dos respectivos créditos a instituições financeiras, *essas cláusulas não equivalem à contracção de um empréstimo pelo Município.*
- (72) Entendamo-nos: não é a CML que tem interesse em que o fornecedor ceda o seu crédito a uma instituição financeira, esse interesse é – eventualmente – do fornecedor.
- (73) *A CML não pode impedir o fornecedor de ceder o seu crédito* e este só aceita o acordo de pagamento – nomeadamente no que respeita ao prazo (10 anos) e à taxa de juro (Euribor a 1 ano acrescida de uma margem de 0,50%) – se o mesmo lhe permitir operar facilmente essa cessão.
- (74) *Mas, em qualquer caso, é o fornecedor, e não a CML, que se financia junto das instituições financeiras a quem ceder os seus créditos sobre a CML.*

Da eventual necessidade de submissão a visto

- (75) Novamente recorre-se ao texto da lei. A previsão constante da alínea a), n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC manda submeter a fiscalização prévia *«todos os actos de que resulte o aumento de dívida pública fundada»*, nomeadamente para as autarquias locais.
- (76) A lei é clara no conceito que utiliza. Não é qualquer passivo que preenche o requisito legal, mas tão só, o de *dívida pública fundada*. A lei não apresenta a definição do conceito e a nosso ver bem andou o legislador. É na doutrina que se deve procurar a respectiva definição.
- (77) De acordo com SOUSA FRANCO¹⁴ a dívida pública financeira *«na qual o Estado (ou outra entidade pública) é devedor em virtude de uma operação financeira, pela qual lhe foram prestados activos financeiros, devendo reembolsá-los e/ou pagar juros ou rendas»* divide-se em *«dívida flutuante (aquela cujo prazo de vencimento é inferior a um ano), resultante do crédito a curto prazo»* e a dívida fundada *«(de duração superior a um ano), resultante do crédito a longo prazo»*.
- (78) Destes conceitos também se distingue a *dívida corrente ou administrativa* *«nela o Estado é devedor em virtude de uma espera de preços, forçada ou voluntária, de*

¹⁴ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2.º Volume, cit., pp. 87 e segs..

*algum dos seus credores», nomeadamente por atraso nos pagamentos a fornecedores.*¹⁵

- (79) A dívida pública fundada é uma dívida financeira: a sua tipificação requer a assunção de um empréstimo, celebrado com instituições financeiras, em que o ente público seja parte e beneficie de meios de liquidez.
- (80) *In casu*, a cessão de créditos (*factoring*) não teve, repete-se, a intervenção do Município e visou satisfazer os interesses do fornecedor e não os interesses da CML.
- (81) Além disso, note-se bem, *a cessão de créditos não aumenta o endividamento líquido da autarquia*.
- (82) No presente relato de auditoria, assiste-se por vezes à defesa de uma coisa e do seu oposto: ora se aplica uma interpretação restritiva do princípio da legalidade financeira (caso da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores), ora se permitem interpretações abrangentes, com recurso ao princípio da prevalência substância sobre a forma (caso dos acordos de pagamentos); ora se quer tratar um acordo de pagamentos de forma unitária com um contrato de empréstimo, ora se defende, no ponto 7.1.2 do relato, a propósito da classificação económica de uma cessão de créditos pelas empresas Parque Expo e Simtejo que *«esta alteração [de classificação económica] é incorrecta, uma vez que a cessão de créditos não altera a natureza da dívida»*, defendendo o Tribunal que a conta deve ser a de fornecedores.
- (83) É absurda e errada, deve dizer-se, uma aproximação ao artigo 46.º da LOPTC na óptica do princípio da prevalência da substância sobre a forma. Atente-se, v. g., à alínea b), do n.º 1 do mesmo número: estão sujeitos a visto os contratos escritos. Terá sido lapso do legislador? Certamente que não. É o primado da forma sobre a substância, por ser premente que o objecto da norma seja claramente identificável e haja segurança no ordenamento jurídico, mais não fosse pelo seu incumprimento ser susceptível de fazer o agente incorrer em responsabilidade financeira.
- (84) A lei não parece sujeitar a visto actos de direito privado celebrados entre uma empresa comercial e uma instituição financeira, os quais não estão nem subjectiva nem objectivamente abrangidos pela fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- (85) A imputação de infracções financeira segue, como se sabe, um figurino estrito, no qual um alargamento do tipo ilícito por analogia ou interpretação extensiva põe em causa a

¹⁵ Cf. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2.º Volume, cit. p. 84.

garantia constitucional da tipicidade da lei penal como nota em voto de vencido o Juiz Conselheiro ANTÓNIO AUGUSTO SANTOS CARVALHO (cf. acórdão do Tribunal de Contas n.º 2/2009 – 3.ª secção).

- (86) Por outro lado, afigura-se que a forma como as infracções financeiras estão identificadas no anexo I ignoram por completo os problemas da responsabilidade criminal ou contra-ordenacional do agente em organizações complexas.
- (87) Menos se concebe esta omissão do Tribunal de Contas quando o mesmo defende a natureza de empréstimo dos acordos de pagamento (alínea *d*), do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 12 de Janeiro, e artigo 38.º, n.º 8 da Lei das Finanças Locais de 2007).

V) Da ultrapassagem dos limites de endividamento líquido no exercício de 2007

- (88) Conclui-se ainda no relato de auditoria que o limite de endividamento líquido total do Município de Lisboa, em 2007, foi ultrapassado em 42%, o que corresponde a € 175.342.727.
- (89) No entanto, por muito que se procurem entender os cálculos formulados no relato de auditoria – mormente no anexo 9 – onde é incluído todo o endividamento do Sector Empresarial Local independentemente do cumprimento das regras previstas no artigo 31.º do Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL)¹⁶ (cf. nota ao quadro 24 e artigo 32.º do RJSEL), a verdade é que por Despacho Conjunto de 6 de Agosto de 2008, do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Administração Local – que se junta em anexo – concluiu-se que o ML reduziu o seu endividamento líquido em €67.946.508, o que corresponde a uma redução percentual de 100%.
- (90) Por isso se afirma categoricamente no referido despacho que *«após o apuramento do endividamento líquido municipal relativo a 2007»* se verifica que o ML *«eliminou a totalidade do excesso de endividamento»*.

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

- (91) Em face do exposto, não se compreende que o relato de auditoria venha considerar que o limite de endividamento líquido total do Município de Lisboa, em 2007, foi ultrapassado em 42%; pois se as entidades competentes para o efeito entendem que, em 2007, o ML «*eliminou a totalidade do excesso de endividamento*», tanto assim que determinaram a devolução do montante de € 349.296 das transferências do Orçamento do Estado para 2008 e a suspensão da redução às transferências do Orçamento do Estado para 2007, é inaceitável que o relato de auditoria venha a concluir exactamente o contrário, imputando aos membros do executivo municipal a infracção constante da alínea *f) in fine* do artigo 65.º da LOPTC.

VI) Conclusões

Em face do exposto, reúnem-se, em apertada síntese, as seguintes conclusões fundamentais:

- 1.^a Os signatários iniciaram funções em 1 de Agosto de 2007, não tendo sido responsáveis pela elaboração da proposta de orçamento municipal relativa a esse ano – nem pelas propostas orçamentais dos anos anteriores – cuja execução se limitaram a assegurar nos meses de Agosto a Dezembro de 2007;
- 2.^a O orçamento para 2008 não transitou os encargos assumidos e não pagos até 31 de Dezembro de 2007, porque era pressuposto que as dívidas transitadas de anos anteriores seriam pagas pelo empréstimo de saneamento financeiro cujo visto viria a ser recusado pelo Tribunal de Contas em 19 de Fevereiro de 2008 e, posteriormente confirmado, já em 16 de Dezembro de 2008, termos em que *toda a gerência de 2008 foi condicionada também pelo aguardar do sentido da deliberação do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas*;
- 3.^a O Plano de Actividades e Orçamento para 2008 (PAO 2008) foi aprovado pela Assembleia Municipal em 18 de Dezembro de 2007, numa altura em que já havia sido aprovado pela mesma Assembleia, em sessão realizada no dia 11 de Dezembro de 2007, o contrato de empréstimo para saneamento financeiro remetido a visto do Tribunal de Contas;

- 4.^a A opção de não transitar para o orçamento de 2008 os compromissos assumidos nos anos anteriores não se ficou a dever a qualquer violação intencional das normas do POCAL, antes teve que ver com o cumprimento, na elaboração do orçamento para 2008, das medidas de reequilíbrio financeiro aprovadas pela Assembleia Municipal e subjacentes ao plano de saneamento financeiro da autarquia;
- 5.^a No entender da Câmara Municipal de Lisboa a dívida a fornecedores objecto de cessão de créditos (*factoring*) por estes continua a ser *dívida administrativa* e não dívida financeira, na medida em que resulta da aquisição de bens e serviços pelo Município e não de um empréstimo. *A circunstância de o credor ter cedido os seus créditos a uma instituição financeira não altera a natureza da dívida*, a qual se afere em função da sua origem. O que se altera é a *natureza do credor* em virtude de uma operação de cessão de créditos feita a jusante pelo fornecedor do Município;
- 6.^a O Município é completamente alheio aos contratos de cessão financeira (*factoring*) celebrados entre os seus fornecedores e instituições de crédito, uma vez que os mesmos não têm a sua intervenção e são celebrados independentemente da sua vontade;
- 7.^a Os credores do Município podem, *livremente* ceder – ou não ceder – a terceiros os seus créditos sobre o Município de Lisboa;
- 8.^a Dizer que os acordos de pagamento de dívida já vencida são ilegais devido a eventuais cessões de crédito operadas *a posteriori* pelos credores do Município, equivale a atribuir a estes últimos a celebração de um empréstimo em nome da autarquia;
- 9.^a Não é aceitável, de um ponto de vista jurídico, deixar na mãos de um acto subsequente de um credor da autarquia, a concretização – ou não – de um empréstimo municipal e, sobretudo, deixar ao critério deste último a legalidade ou ilegalidade, na esfera jurídica do Município, desse “empréstimo”, tanto mais quanto, tratando-se de um *crédito privado emergente da venda de bens ou da prestação de serviços ao Município*, este crédito pode ser livremente cedido sem intervenção do devedor;
- 10.^a Contrariamente à concepção vertida no relato de auditoria, *a CML não pretendeu obter das instituições financeiras a concessão de crédito destinado a amortizar dívidas vencidas a fornecedores*, a CML pretendeu, outrossim, reduzir o montante dos juros moratórios que para si resultavam da aplicação da taxa legal a que se refere o § 3.º do artigo 102.º do Código Comercial, e pretendeu, sobretudo, *desonerar os fornecedores* que, se assim o entendessem, poderiam ceder os seus créditos sobre o Município a instituições financeiras por eles escolhidas;

- 11.^a Os acordos de pagamento celebrados com os maiores fornecedores do Município de Lisboa constituíram um *acto de boa gestão*, que permitiu regularizar dívidas já vencidas e em incumprimento por parte da Câmara Municipal de Lisboa depois de o Tribunal de Contas ter recusado o visto ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro do Município;
- 12.^a O Município não foi parte, repete-se, em nenhum contrato celebrado com entidades financeiras. Encontrava-se para além da sua esfera de competência decidir o recurso ou não a uma eventual cessão de crédito, assim como não podia conformar elementos essenciais do negócio como fosse a escolha da entidade financeira ou mesmo o montante a ceder;
- 13.^a Os acordos de pagamento celebrados entre a CML e os seus fornecedores em nada se assemelham às situações tratadas no acórdão do Tribunal de Contas n.º 2/2009 – 3.^a Secção, nem tão pouco se aproximam do caso decidido no acórdão n.º 29/2003 – Plenário da 1.^a Secção, que constitui a jurisprudência de referência nesta matéria;
- 14.^a *É o fornecedor, e não a CML, que se financia junto das instituições financeiras a quem cede os seus créditos sobre a CML;*
- 15.^a *A cessão de créditos não aumenta o endividamento líquido da autarquia;*
- 16.^a No presente relato de auditoria, assiste-se por vezes à defesa de uma coisa e do seu contrário: ora se aplica uma interpretação restritiva do princípio da legalidade financeira (caso da não cabimentação de compromissos transitados de anos anteriores), ora se permitem interpretações abrangentes, com recurso ao princípio da prevalência substância sobre a forma (caso dos acordos de pagamentos); ora se quer tratar um acordo de pagamentos de forma unitária como um contrato de empréstimo, ora se defende, no ponto 7.1.2 do relato, a propósito da classificação económica de uma cessão de créditos pelas empresas Parque Expo e Simtejo, que esta deve estar inscrita na conta de fornecedores e não de empréstimos;
- 17.^a *É absurda e errada uma aplicação do artigo 46.º da LOPTC na óptica do princípio da prevalência da substância sobre a forma;*
- 18.^a As infracções financeiras estão identificadas no relato de auditoria sem ter em minimamente em conta os problemas da responsabilidade criminal ou contra-ordenacional do agente em organizações complexas;

- 19.º Menos se concebe esta omissão do Tribunal de Contas quando o mesmo defende a natureza de empréstimo dos acordos de pagamento;
- 20.º Não se compreende que o relato de auditoria venha considerar que o limite de endividamento líquido total do Município de Lisboa, em 2007, foi ultrapassado em 42%, imputando aos membros do executivo municipal a infracção constante da alínea *f* *in fine* do artigo 65.º da LOPTC, quando as entidades competentes para o efeito entendem que, em 2007, o ML «*eliminou a totalidade do excesso de endividamento*», tanto assim que determinaram a devolução do montante de €349.296 das transferências do Orçamento do Estado para 2008 e a suspensão da redução às transferências do Orçamento do Estado para 2007;
- 21.º O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização financeira pública. Pede-se-lhe que exerça as suas funções de forma digna e integral, mas também que saiba respeitar o princípio da separação de poderes, basilar num Estado de Direito;
- 22.º Não é aceitável que o relato da auditoria transforme o exercício de funções autárquicas feito de boa fé e tendo em vista a resolução de problemas de muitos anos, causados por orçamentos irrealistas ou mal executados, cuja responsabilidade não é de quem tem que os resolver, num caleidoscópio de ilegalidades, que dá origem a juízos de censura e de responsabilidade financeira sancionatória que são inaceitáveis, sobretudo quando se reportam a pessoas que assumiram funções numa altura em que os factos causadores de situações de desequilíbrio financeiro há muito que se encontravam consumados.

Com os melhores cumprimentos,



António Luís Santos da Costa



Câmara Municipal de Lisboa

Manuel Sande e Castro Salgado

Ana Sara Cavalheiro Alves de Brito

Marcos da Cunha e Lorena Perestrello de Vasconcelos

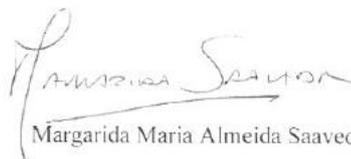
Maria Rosália Vargas Esteves Lopes da Mota

José Vitorino de Sousa Cardoso da Silva

Maria Helena do Rego da Costa Salema Roseta

Maria Cristina Gomes da Silva Cardoso de Albuquerque

José Paixão Moreira Sá Fernandes



Margarida Maria Almeida Saavedra

Anexos: (i) Parecer de EDUARDO PAZ FERREIRA e ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA

(ii) Parecer elaborado pela Dra. ANA CALADO PINTO, Revisora Oficial de Contas

(iii) Despacho Conjunto de 6 de Agosto de 2008, do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Administração Local

Recolhi em 23/11/2005
(18 dias)
dos autos.



RF

Vossa Referência
Proc. N.º 30/08-AUDIT
DA VIII – UAT.1

À Equipa de auditoria
ao M. Lisboa.

25. NOV. 09



Exma. Senhora
Dra. Ana Maria de Sousa Bento
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1050-189 Lisboa

Exma. Senhora Dra. Ana Maria de Sousa Bento

Tendo presente o vosso ofício, de 10 de Novembro, referente à Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos responsáveis, que mereceu a minha melhor atenção, cumpre-me referir o seguinte:

- a. O meu nome somente é referido no que concerne ao Item 7.2.3., ultrapassagem dos limites de endividamento líquido nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, devido ao facto de terem considerado como, potencialmente, responsáveis todos os membros do órgão executivo municipal em funções em 2005, 2006 e 2007;
- b. No entanto, conforme bem consta do ANEXO 4 – Relação de Responsáveis, só exerci funções no executivo municipal no curto período que decorreu entre 16/01/2007 e 09/05/2007. Anteriormente, não participei em nenhuma outra reunião de Câmara;
- c. Acresce, que somente exerci funções de Vereador sem tempo atribuído - conforme consta igualmente do ANEXO 4 – Relação de Responsáveis. Do mesmo modo, sem que tenha desempenhado responsabilidades de gestão em qualquer pelouro uma vez que fui, nesse curto período temporal, Vereador da oposição;
- d. Deste modo, não tive quaisquer responsabilidades no âmbito da execução dos orçamentos em vigor nos exercícios de 2005, 2006 e 2007;
- e. Analogamente, não tinha possibilidade de concretizar medidas tendentes a restringir a realização de despesa, face aos recursos financeiros disponíveis,

e que pudessem ter evitado a ultrapassagem do limite de endividamento líquido do exercício de 2007 (único em que exerci funções durante o período acima identificado) uma vez que não tinha responsabilidades de gestão e a sua adopção teria de ser aprovada pela maioria política que liderava a Câmara e a geria;

- f. De igual modo, não tenho nenhuma recordação de me ter sido presente, no período em que exerci funções, nenhum relatório de execução financeira;
- g. Não obstante, face às notícias da imprensa, a outro tipo de intervenções políticas que iam sendo produzidas no executivo municipal e ao conteúdo de alguns temas constantes da Ordem de Trabalhos, tive ocasião de produzir algumas intervenções, em sede de reunião da CML, tendentes à restrição de despesas e à adopção de princípios de bom governo no sector empresarial do município;
- h. Procurei mesmo fazer aprovar um código de bom governo do sector empresarial do município e ter uma participação activa no debate da sua reestruturação. Única possibilidade de intervenção que um Vereador da oposição, sem tempo e sem pelouro, poderia ter;
- i. Essas intervenções podem ser consultadas nas actas das Reuniões de Câmara que ocorreram nesse período.

Assim sendo, entendo, salvo melhor opinião, que não me devem ser assacadas responsabilidades, de nenhum tipo, pela ultrapassagem dos limites de endividamento líquido nos exercícios de 2005, 2006 e 2007.

Resta-me saudar o trabalho realizado pela equipa de auditoria uma vez que faz luz, ainda que preliminarmente, em inúmeras matérias, sobre um período conturbado da autarquia bem como manifestar a minha inteira disponibilidade para a prestação de esclarecimentos complementares em relação a esta exposição.

Com os melhores cumprimentos

Rui Paulo da Silva Soares Figueiredo

Rui Paulo Figueiredo

DBTC 02 12'09 20664



Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro

Rua de Viseu, nº 56 – Vila Pequena

Bicesse

2645-296 Alcabideche

C/av. RECEPÇÃO

Ao Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61

1050-189 Lisboa

V^ª Rej^ª

Processo nº 30/08 – AUDIT

DA VIII –VAT.1

Assunto: Auditoria ao Município de Lisboa – Audição dos Responsáveis.

Exmos Senhores:

Relativamente ao ofício recebido nº 17153 de 12 de Novembro de 2009, e ao abrigo do disposto no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e sobre as matérias constantes do relato da Auditoria, cumpre informar o seguinte:

1. O Requerente esteve presente em três reuniões da Câmara de Lisboa, em regime de substituição de Vereadores com Pelouro;
2. Na descrição das três presenças, em duas presenças não consta as ausências dos Vereadores com Pelouro e quem o substituiu;
3. Na reunião do dia 28.12.05, faz-se a referência que o Vereador Pedro Feist foi substituído por Álvaro Carneiro; (pag 58)
4. Na reunião do dia 10.05.06 o Vereador Pedro Feist esteve ausente e foi substituído por Álvaro Carneiro; (pag.56)
5. Na reunião do dia 09.08.06, a Vereadora Gabriela Maria Seara esteve ausente e foi substituída por Álvaro Carneiro; (pag 56)
6. O requerente nunca teve responsabilidades executivas na CM de Lisboa, nem Pelouro a tempo inteiro ou a meio tempo;
7. O requerente, casualmente, substituiu naquelas ausências os Vereadores descritos. As presenças deveram-se exclusivamente a substituição pontual do requerente por aqueles Vereadores (que justificaram a ausência) com Pelouro atribuído e nada foi delegado ao requerente para as citadas reuniões.

20 de Novembro de 2009

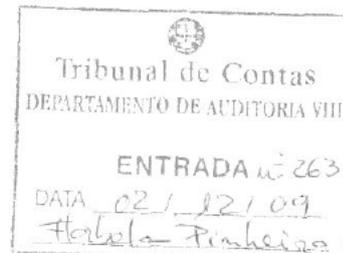
Com os melhores cumprimentos,

O Requerente,



Álvaro da Silva Amorim de Sousa Carneiro

BTCT 24 11:09 20236




Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII
ENTRADA n.º 270
DATA 02/12/09
Habela Pinheiro

AO DA VIII
2009.12.02
[Signature]
Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

[Signature]

Proc. N.º 30/08-AUDIT
DA VIII-UAT.1

Assunto: Audição de responsáveis

A equipa de auditoria
- UAT.1 -
Em 02/12/2009
[Signature]

Vasco Duarte Seixas Franco, tendo sido notificado para se pronunciar acerca do Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, vem fazê-lo, no que se lhe afigura poder dizer respeito à sua situação de Vereador da Câmara Municipal de Lisboa, no período de 1 de Janeiro a 8 de Outubro de 2005, nos seguintes termos:

Acerca do Item 7.2.3 do Anexo 1

O signatário foi eleito pela lista do Partido Socialista, lista que, em conjunto com os Vereadores do PCP, dispunha de apenas oito membros na Câmara Municipal de Lisboa, constituindo, por conseguinte, oposição no executivo municipal. No referido período, a coligação do Partido Social Democrata e do Centro Democrático Social/Partido Popular tinha nove membros, pelo que tinha a maioria absoluta da composição da Câmara Municipal.

O signatário não detinha, assim, competência delegada ou subdelegada pelo Presidente da Câmara Municipal, não tendo, por essa razão, qualquer superintendência ou poder de qualquer natureza sobre os serviços e sobre a actividade destes, constituindo oposição e dependendo, para conhecimento da situação da Câmara, das informações que fossem trazidas pelo Presidente da Câmara Municipal. Ora, diferentemente do que se diz na página 39 do Relato, o signatário não teve conhecimento dos relatórios de execução financeira produzidos pelo Departamento de Estudos e Planeamento Financeiro. O mesmo se diga da afirmação na página 20 do Relato, onde se refere que os relatórios regulares elaborados por aquele Departamento, propondo algumas medidas correctivas de curto e médio prazo,

V. J. F.

teriam sido transmitido aos restantes membros do executivo. Se uma informação dessa natureza tivesse chegado ao conhecimento do signatário, do facto constaria, por certo, registo nas actas das reuniões do executivo, uma vez que, para além das reuniões de Câmara, não havia outra forma instituída de informar a oposição sobre questões deste âmbito. Além disso tal informação teria merecido uma reacção pública imediata. Sublinhe-se, aliás, que o signatário, a partir do princípio do primeiro semestre de 2004, tendo por base essencialmente as contas de exercício, essas sim apresentadas à Câmara, e a proposta de orçamento para 2005, foi alertando regularmente, através de intervenções públicas, para o crescimento do endividamento e para os riscos daí decorrentes, como se pode ver através de declarações suas reproduzidas nos jornais “Público”, de 21 de Julho de 2004, “A Capital”, de 7 de Dezembro de 2004, e “A Capital”, de 18 de Março de 2005 (anexos 1 a 3).

Por outro lado, como resulta do Relato, na página 22, a não cabimentação dos compromissos de exercícios transitados, deu uma errada noção da situação financeira, uma vez que as dotações orçamentais apresentavam saldo positivo e que não era possível, por desconhecimento dos elementos, estimar se seria criada e em que valor, nesse ano, dívida de curto prazo. Se tivesse sido dada a devida cabimentação dos compromissos assumidos em anos anteriores e dos transitados, nenhuma dívida teria sido criada, mesmo considerando a cobrança insuficiente de receitas verificada (de acordo com os quadros 7, 9 e 10). Também a iniciativa da cobrança de receitas de capital competiria a quem tivesse a gestão do património municipal, uma vez que toda a tramitação processual indispensável à sua concretização depende do exercício de competências próprias do Presidente da Câmara Municipal ou do Vereador com competências delegadas – cadastro dos bens, registo dos mesmos, entre outros.

O signatário votou contra o Orçamento de 2005 que, por outro lado, não foi aprovado na Assembleia Municipal. O orçamento de 2004 foi, assim, transposto, por força de lei, não por força de qualquer deliberação que o signatário tenha votado favoravelmente (anexo 4). Não se vislumbra, assim, que medidas, enquanto Vereador da oposição da Câmara Municipal de Lisboa - que, no seu conjunto era minoritária – sem competências delegadas

copy

e, por conseguinte, sem qualquer forma de direcção sobre os recursos humanos e de superintendência sobre os serviços (competências próprias do Presidente da Câmara Municipal), entende esse douto Tribunal de Contas que o signatário deveria ter adoptado.

Acerca do Item 8 e Anexo III – Aprovação de transferência sem contrato-programa de €82.199 para aEPUL.

Estabelece o n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que “Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados.”

Ora, a Deliberação n.º 676-A/2005, aprovada na reunião n.º 133 de 30/09/2005, não se integra em qualquer das situações que a referida disposição prevê como obrigando a contrato-programa. Com efeito, como é possível verificar dos fundamentos da deliberação, não se pretendeu atribuir à EPUL um qualquer objectivo sectorial, a realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada ou a adopção de preços sociais, mas tão somente, o apoio, pelo Município, mediante comparticipação nos encargos com um estudo sobre o mercado da habitação, na área de intervenção primária da EPUL, uma vez que o mesmo seria, também, de utilidade para a revisão do PDM, em curso no Município de Lisboa. Tratou-se, por conseguinte, de uma deliberação que teve por objecto a partilha de um estudo, de interesse para o Município de Lisboa, e de apoio ao respectivo custo, adquirido por iniciativa da EPUL e adjudicado por esta, mas que seria utilizado, também, pelo Município no âmbito do PDM - com a correspondente redução dos encargos para o Município e para a EPUL relativamente à realização de estudos, embora idênticos, objecto de procedimentos separados (anexo 5).

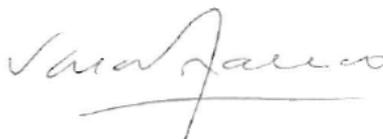
A exigência de contrato programa nos casos especificamente previstos no artigo 31.º da Lei n.º 58/98, não impede que o Município possa recorrer ao artigo 64º, n.º 4, alínea b) da

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, fora das situações especificadas na referida Lei n.º 58/98. Aquela norma mantém a sua vigência plena, mesmo no âmbito das relações entre o Município e as empresas do seu sector empresarial, permitindo, assim, à Câmara Municipal *apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal*, de acordo com o juízo que faça desse interesse para o município.

É o que se me oferece dizer sobre as duas questões referentes ao período abrangido pelo meu mandato enquanto Vereador da oposição da Câmara Municipal de Lisboa, sem prejuízo da minha disponibilidade para os demais esclarecimentos que esse Douto Tribunal considere necessários ao esclarecimento dos factos.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 24 de Novembro de 2009



(Vasco Franco)

Junta: cinco documentos



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

GABINETE DOS VEREADORES DO PCP

Processo n.º 30/2008- AUDIT

**Auditoria orientada ao endividamento e relações financeiras
com o sector empresarial do Município de Lisboa**

**Ex. mos Senhores Auditores no
Tribunal de Contas**

Os Vereadores do PCP na Câmara Municipal de Lisboa, Ruben Luís de Carvalho e Silva e Rita da Conceição Carraça Magrinho, notificados do douto Relato de Auditoria do Tribunal de Contas acima referenciado, vêm oferecer o seguinte:

Clarificação Prévia

Os Vereadores notificados não tinham pelouro à data dos factos, por não terem sido delegadas ou subdelegadas competências pelo Sr. Presidente da Câmara.

Portanto, não desempenhavam funções a tempo inteiro, ou parcial na Câmara Municipal de Lisboa. As suas funções executivas consistiam, na maioria das vezes, nas votações e apreciações de carácter político em função das propostas com suporte técnico que o Presidente e os Vereadores com pelouro sustentavam em reunião.

Respondendo ao douto relato

Conforme abaixo se esclarecerá, as conclusões do tribunal vêm de encontro a várias advertências dos Vereadores do PCP efectuadas em Reunião de Câmara e que lamentamos não terem tido o acolhimento da maioria do executivo municipal.

1 – Não cabimentação dos compromissos transitados de exercícios anteriores:

Os vereadores do PCP no âmbito do exercício do direito de oposição e aquando da aprovação dos Planos de Actividades e Orçamentos 2005, 2006, 2007 e 2008, solicitaram por diversas vezes informações relativas aos compromissos de anos anteriores

1



C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A

G A B I N E T E D O S V E R E A D O R E S D O P C P

orçamentados. Os esclarecimentos prestados foram muitas vezes insuficientes ou mesmo inexistentes. Por outro lado, sempre nos preocupou a questão da sobre orçamentação por via das Receitas de Capital e os efeitos de tal no aumento das despesas e do endividamento. Por estas e outras razões sempre votámos contra os Orçamentos e Planos de Actividades relativos a estes anos.

Refira-se, no entanto, que só no momento da aprovação do Plano de Actividades e Orçamento de 2008 foi claramente assumido pelo membros do executivo com competências delegadas, a não orçamentação de compromissos de anos anteriores, pretendendo-se transformar o ano de 2008 em "ano 0" em termos de despesas. Este esclarecimento reforçou a nossa convicção em votar contra semelhantes documentos previsionais, conforme pode ser comprovado pela discussão da Proposta de Orçamento e GOP de 2008 e ainda pela declaração de voto dos vereadores do PCP relativa ao Relatório e Contas de 2008.

(vd. doc.s 1 e 2 em anexo)

2 – Celebração de Planos de Regularização de Dívida vencida a fornecedores.

Relativamente aos planos de regularização de dívida com terceiros celebrados em 2004, 2005 e 2006, só tivemos conhecimento da sua existência posteriormente à sua contratação. As suas aprovações não foram objecto de deliberação camarária.

Os Vereadores do PCP votaram, contudo, contra os relatórios de gestão 2004, 2005, 2006 e questionaram por diversas vezes em reuniões de Câmara a natureza desta dívida e sua contabilização, pois sempre nos pareceu uma operação com contornos financeiros que contribuiriam para o aumento do endividamento. Perspectiva esta, que sempre foi contrariada pelos membros do executivo com responsabilidades nas áreas financeiras.

Salvaguardamos ainda que no ano de 2004, o vereador Ruben de Carvalho não fazia parte do executivo.

Quantos aos Planos de Pagamento celebrados em 2008, aprovados na reunião de Câmara de 9 de Abril de 2008, os Vereadores do PCP votaram contra apresentando declaração de



voto (vd. doc. 3 em anexo). A Vereadora Rita Magrinho não participou na discussão e votação desta proposta.

3- Ultrapassagem dos limites do endividamento Líquido

Em primeiro lugar discordamos da afirmação constante da página 39 do douto relato, onde se refere que a situação de ultrapassagem do limite do endividamento líquido não era desconhecida dos membros da Câmara e que ao longo do triénio teriam havido relatórios de execução financeira propondo a adopção de medidas correctivas de contenção da despesa. Na verdade, o relatório da execução financeira referido na página 39, rodapé nº 152, elaborado pela DEPF, volume XIV do dossier corrente – que não nos foi notificado – não foi objecto de informação ao plenário da Câmara.

Ou seja, os Vereadores do PCP não tomaram conhecimento destes relatórios de execução financeira que davam conta da necessidade de adoptar medidas correctivas de contenção da despesa face ao desequilíbrio de contas da autarquia.

Os relatórios das execuções financeiras que nos foram enviados, não só não omitiam as necessidades dessas medidas, como por vezes nem sequer referiam a questão do endividamento líquido.

(vd. Doc. 4, 5, 6, 7 e 8 em anexo)

Aliás é de realçar, que os poucos relatórios que nos foram enviados, só o foram, depois de solicitados diversas vezes.

Mas ainda pressupondo que a situação fosse clara, e não o era, os Vereadores do PCP, sem pelouros atribuídos, mais não podiam fazer do que suscitar o problema em reunião de Câmara. O que fizeram por diversas vezes, fosse no âmbito de propostas de alterações orçamentais, fosse no âmbito das discussões em câmara no “período antes da ordem do dia”, ou no âmbito da discussão e aprovação de propostas cuja despesa nos pareceu excessiva, ou mesmo injustificável, ou também no âmbito da discussão dos Relatórios de Gestão anuais.

4 – Adjudicação de contratos de prestação de serviços com preterição dos procedimentos de consulta do mercado

Os vereadores do PCP desconheciam os factos relatados.



C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A

G A B I N E T E D O S V E R E A D O R E S D O P C P

5 - Transferências efectuadas para empresas municipais não sustentadas por contratos-programa.

Os Vereadores do PCP votaram contra todas as propostas mencionadas no Anexo 3, conforme demonstram as actas de aprovação, tendo nestas reuniões ou em anteriores, (por o assunto ser recorrente), justificado os motivos do voto contra.

Em alguns casos, a fundamentação do voto contra foi realizado nas discussões de propostas apresentadas pelo PCP ao executivo para extinção de empresas, como é o caso da EMARLIS (vd. Propostas nº 75/2006 e 242/2007 em anexo sob docs. 9 e 10).

Relativamente à Ambelis, a discussão sobre a sua extinção ou transformação em Sociedade Anónima prolongou-se no tempo e era convicção do PCP, manifestada em reuniões anteriores, que a referida Agência deveria também ser extinta.

Esperando ter contribuído para o esclarecimento do Tribunal,

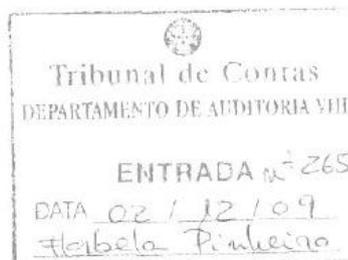
Com os melhores cumprimentos,

Os Vereadores do PCP

(Rita Magrinho)

(Ruben Carvalho)

(Manuel Figueiredo)



Lisboa, 24 de Novembro de 2009