



Relatório n.º 11/2011 –FS/SRMTTC

**Auditoria orientada para a assunção, pelas
autarquias, de encargos com serviços de
advocacia/consultadoria jurídica relacionados
com acções desenvolvidas pelo TC**

Processo n.º 13/10 – Aud/FS

Funchal, 2011



PROCESSO N.º 13/10 – AUD./FS

**Auditoria orientada para a assunção, pelas
autarquias, de encargos com serviços de
advocacia/consultadoria jurídica relacionados com
acções de controlo e de fiscalização
desenvolvidas pelo Tribunal de Contas**

RELATÓRIO N.º 11/2011-FS/SRTMC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Setembro/2011



<i>FICHA TÉCNICA</i>	2
<i>RELAÇÃO DE SIGLAS</i>	2
1. SUMÁRIO	3
1.1. INTRODUÇÃO	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	4
1.4. RECOMENDAÇÃO	4
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	5
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO.....	5
2.2. OBJECTIVOS.....	5
2.3. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	5
2.4. ENTIDADES AUDITADAS E RESPONSÁVEIS	6
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	6
2.6. CONTRADITÓRIO.....	6
2.7. ENQUADRAMENTO JURÍDICO	6
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	9
3.1. ASSUNÇÃO DE ENCARGOS DECORRENTES DE PROCESSOS JURISDICIONAIS	9
3.1.1 <i>Pagamento de encargos com decisão absolutória</i>	10
3.1.2 <i>Pagamento de encargos com decisão condenatória</i>	11
3.2. ASSUNÇÃO DE ENCARGOS NO ÂMBITO DE AUDITORIAS REALIZADAS PELO TC	16
4. EMOLUMENTOS	18
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	18
ANEXOS.....	21
ANEXO I - QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	23
ANEXO II – ENQUADRAMENTO LEGAL.....	24
ANEXO III – SERVIÇOS RELACIONADOS COM PROCESSOS JURISDICIONAIS DA SRMTC	27
ANEXO IV – SERVIÇOS RELACIONADOS COM PROCESSOS DE AUDITORIA DA SRMTC.....	28
ANEXO V – IDENTIFICAÇÃO DAS ORDENS DE PAGAMENTO E DOS RESPONSÁVEIS	29
ANEXO VI – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS	30
ANEXO VII – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	32

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO/COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador / Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Merícia Dias	Técnica Verificadora Superior
Ilidio Garanito	Técnico Verificador

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	
AMRAM	Associação de Municípios da RAM
Aud	Auditoria
CD	Conselho Directivo
CI	Controlo Interno
CM	Câmara Municipal
CMCL	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
CMPM	Câmara Municipal do Porto Moniz
CMPS	Câmara Municipal da Ponta do Sol
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
FC	Fiscalização Concomitante
FS	Fiscalização Sucessiva
JC	Juiz Conselheiro
JRF	Julgamento por Responsabilidade Financeira
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOE	Linhas de Orientação Estratégica
MP	Ministério Público
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autárquias Locais
PG	Plenário Geral
PGA/PA	Plano Global da Auditoria / Programa de Auditoria
PGR	Procuradoria - Geral da Republica
OP	Ordem de Pagamento
RAM	Região Autónoma da Madeira
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFS	Responsabilidade Financeira Sancionatória
SPL	Secção em Plenário
TC	Tribunal de Contas
VEC	Verificação Externa de Contas



1. Sumário

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria orientada para a assunção, pelos municípios e suas associações, de encargos, no período de 2007 a 2009, com serviços de advocacia/consultadoria jurídica relacionados com processos jurisdicionais e de auditorias do Tribunal de Contas.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se, de seguida, as principais observações:

1. Entre 2007 e 2009, as Câmaras Municipais da Ponta do Sol (CMPS), de Câmara de Lobos (CMCL), do Porto Moniz (CMPM) e do Funchal (CMF) e a Associação de Municípios da RAM (AMRAM) despenderam um total de 99 202,16€ com a aquisição de serviços de advocacia/consultadoria jurídica relacionados com processos jurisdicionais e de auditorias do Tribunal de Contas (TC).
2. O pagamento de serviços de advocacia, no montante de 3 192,00€, efectuado pela CMPS, não suscita reparos face ao disposto no art.º 21.º do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL), uma vez que a Sentença n.º 4/2008-SRMTTC, absolveu os responsáveis (cfr. o ponto 3.1.1).
3. A apreciação da legalidade dos pagamentos de serviços de advocacia efectuados pela CMF (27 463,75€), no âmbito do processo n.º 2/2008-JRF, está dependente da decisão do recurso, pese embora, já se possa adiantar que esse desembolso foi extemporâneo pois só após o trânsito em julgado da sentença recorrida é que se pode apurar se estão verificados todos os requisitos exigidos no art.º 21.º do EEL que permitem a autarquia suportar os encargos em causa (cfr. o ponto 3.1.1).
4. A Associação de Municípios da RAM (AMRAM), a Câmara Municipal de Câmara de Lobos (CMCL) e a Câmara Municipal do Porto Moniz (CMPM), despenderam ilegalmente¹ um total de 51 802,36€ com serviços de assessoria jurídica em processos jurisdicionais desenvolvidos pelo TC² que culminaram com a condenação dos responsáveis.

Na maioria dos casos, as autarquias suportaram os encargos antes de ser proferida a decisão final, o que contraria o referido art.º 21.º do EEL (cfr. o ponto 3.1.2).

5. A autarquia de Câmara de Lobos realizou despesas, no montante de 16 744,05€, no âmbito da prestação de serviços de advocacia e consultadoria relacionados com dois processos não jurisdicionais (processos de auditoria) o que impede os autarcas de beneficiarem do que não se enquadra no âmbito do patrocínio judiciário previsto no EEL (cfr. o ponto 3.2.).

¹—Na medida em que o art.º 21.º do EEL só admite o patrocínio judiciário dos responsáveis quando, entre outros requisitos, não se prove que actos praticados tenham sido praticados com dolo ou negligência.

² Cfr. a Sentença n.º 03/2008, o Acórdão n.º 05/2009-3.ª SPL e a Sentença n.º 5/2009, respectivamente.

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados sintetizados nos pontos 4 e 5 são susceptíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória enunciada no quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento.

1.4. Recomendação

No contexto da matéria exposta no Relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda aos municípios abrangidos pela auditoria e à AMRAM que diligenciem no sentido da assunção de despesas com o apoio judicial aos autarcas só ser efectuada nos casos em que se verifique a observância dos pressupostos consagrados no Estatuto dos Eleitos Locais (cfr. o art.º 21.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho³).

³ Alterada pela Lei 52-A/2005, de 10 de Outubro.



2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito

De acordo com o Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2010, aprovado pelo Plenário-Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 16 de Dezembro de 2009⁴, realizou-se uma auditoria orientada para a análise da legalidade da assunção e pagamento pelas associações de municípios e câmaras municipais da RAM de encargos com serviços de advocacia/consultadoria jurídica relacionados com acções de fiscalização e com julgamentos no Tribunal de Contas.

Nessa conformidade, foram seleccionados os municípios e respectivas associações envolvidos em processos jurisdicionais e auditorias realizadas pelo TC, no período de 2007 a 2009.

2.2. Objectivos

A auditoria inseriu-se na área do controlo financeiro sucessivo do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, e com a sua realização pretendeu-se reforçar a qualidade, a actualidade e a eficácia do controlo financeiro técnico e jurisdicional do Tribunal.

Para o efeito foram definidos os seguintes objectivos específicos:

- 1) Levantamento e avaliação dos encargos relacionados com processos jurisdicionais e de auditorias do TC;
- 2) Análise da legalidade dessas despesas na perspectiva do seu enquadramento (fundamentação) nas atribuições e competências das entidades auditadas e nos pressupostos dos art.ºs 5.º, al. o) e 21.º do EEL⁵;
- 3) Concretização das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras e seus responsáveis, se for o caso disso.

2.3. Metodologia e técnicas de controlo

A metodologia adoptada na realização da presente acção englobou três fases distintas: a de **planeamento**, a de **execução** e a de **análise e consolidação da informação**, tendo-se seguido no seu desenvolvimento os métodos e técnicas definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁶.

A) Fase de **planeamento/execução**:

- Procedeu-se à interpelação das câmaras municipais e das associações de municípios, para determinar o montante e analisar as despesas assumidas com serviços e/ou consultadoria jurídica no âmbito de processos jurisdicionais do TC, e;

⁴ Através da Resolução n.º 34/2009-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série — N.º 251 — 30 de Dezembro de 2009.

⁵ Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, com a redacção introduzida pela Lei n.º 52-A/2005 (republicação do Estatuto dos Eleitos Locais).

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, do Tribunal de Contas, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

- Verificou-se a legalidade dos encargos assumidos e dos correlativos pagamentos com base nas facturas, recibos, ordens de pagamentos e despachos/pareceres que sustentaram a realização das despesas.

B) **Análise e consolidação da informação;**

- Apreciação da consistência dos dados recolhidos;
- Consolidação da informação obtida junto das referenciadas.

2.4. Entidades auditadas e responsáveis

Dada a natureza e os objectivos definidos esta auditoria incidiu sobre a AMRAM e sobre as câmaras municipais que efectuaram pagamentos relacionados com processos desenvolvidos pelo TC (CMF, CMCL, CMPM, CMPS) cujos responsáveis, no período de 2007 a 2009, constam do Anexo VI.

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

O trabalho decorreu dentro dos parâmetros da regularidade, realçando-se a disponibilidade, a colaboração e o espírito de cooperação dos responsáveis contactados, designadamente quanto às questões colocadas e à documentação solicitada ao universo das entidades objecto desta acção.

2.6. Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório e, em cumprimento, do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição dos membros do Conselho Executivo da AMRAM, dos Presidentes da CMF, da CMPS, da CMCL e da CMPM, do ex-presidente da CMPM e, bem assim, do Técnico Superior que elaborou a informação que sustentou o despacho autorizador do Presidente da CMCL exarado em 05/06/2008, nos termos do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC.

A argumentação apresentada⁷ foi tida em consideração ao longo do texto, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

2.7. Enquadramento jurídico

De acordo com a al. o) do n.º 1, do art.º 5.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho⁸ que aprovou o Estatuto dos Eleitos Locais⁹ (EEL), «*os eleitos locais têm direito a apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das respectivas funções*» constituindo, nos

⁷ Cfr. o ofício n.º 1299, de 13.05.2011, da AMRAM; o ofício n.º 1331, de 17.05.2011, do ex-presidente da CMPM; o ofício n.º 0123-GAP, de 01.08.04, do Presidente da CMF; o ofício n.º 1408, de 23.05.2011, do técnico superior da CMCL, o ofício n.º 1409, de 23.05.2011 do Presidente da CMCL; o ofício n.º 1414, de 23.05.2011 do Presidente da CMPM; o ofício n.º 1406, de 23.05.2011 do Presidente da Câmara Municipal da Ponta do Sol.

⁸ Alterada pela Lei 52-A/2005, de 10/10.

⁹ O art.º 1.º da Lei n.º 29/87 considera eleitos locais «*os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias*».



termos do art.º 21.º do Estatuto¹⁰, encargos a suportar pelas respectivas autarquias, as despesas provenientes de processos judiciais¹¹ em que os eleitos locais sejam parte, mediante a verificação de determinados pressupostos.

Para além da responsabilidade civil e criminal, os eleitos locais podem, ainda, incorrer em responsabilidade financeira nos termos da Lei n.º 98/97, de 26/08 (cfr. a al. e) do n.º 1 do art.º 5.º e os art.ºs 57.º a 70.º) cuja efectivação compete ao Tribunal de Contas (cfr. os art.ºs 1.º, n.º 1, da LOPTC e a al. c) do n.º 1 do art.º 214.º da Constituição da República Portuguesa).

A responsabilidade financeira é comumente definida como a susceptibilidade de alguém poder vir a constituir-se na obrigação de repor fundos públicos ou suportar as sanções punitivas legalmente previstas, na sequência de acções de controlo desenvolvida pelo TC ou pelos órgãos de CI, em razão do incumprimento das normas disciplinadoras da actividade financeira do Estado e demais entes públicos.

São pressupostos da efectivação da responsabilidade financeira:

- Acto financeiro ilícito;
- Elemento subjectivo – qualidade do autor/funções exercidas (art. 61.º);
- Elemento objectivo – existência de dano financeiramente avaliável;
- Elemento culposo – culpa do agente (art. 61.º/5);
- Nexa de causalidade – relação entre o facto e o dano.

Em face do que antecede é evidente que as decisões condenatórias envolvem sempre um juízo de culpabilidade (seja ela dolosa ou a título de negligência), de harmonia com os art.ºs 61.º, n.º 5, e 64.º da LOPTC.

Aos poderes jurisdicionais consubstanciados no julgamento da responsabilidade financeira (art.º 58.º da LOPTC¹²) juntam-se os poderes de controlo financeiro¹³, traduzidos numa actividade técnica de apreciação da actividade financeira pública na perspectiva da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas e da boa gestão financeira, consubstanciados, *maxime*, nos Pareceres sobre as Contas do Estado e das Regiões Autónomas, nos relatórios de auditoria e nas decisões de concessão ou recusa de visto.

Assim sendo, as principais competências ao nível da fiscalização/controlo financeiro (art.º 5.º da LOPTC) são:

¹⁰ Que dispõe o que “*As despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, desde que tais processos tenham tido como causa o exercício das respectivas funções e não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos.*”.

¹¹ A actividade de gestão pública pode originar, cumulativamente, vários tipos de responsabilidade, nomeadamente, civil, criminal e financeira, para além da responsabilidade política, disciplinar e social. Os termos em que os eleitos locais podem responder civil e criminalmente estão previstos nos diplomas enumerados no Anexo II.

¹² De acordo com o n.º 1 do art.º 58.º da LOPTC, “*A efectivação de responsabilidades financeira tem lugar mediante processos de julgamento de contas e de responsabilidades financeiras.*”.

¹³ Estão sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do TC todas entidades que gerem e utilizam dinheiros públicos, independentemente da sua natureza jurídica (cfr. os art.ºs 2.º e 5.º, n.º1 da LOPTC).

- Verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação [verificação interna das contas¹⁴ e verificação externa de contas¹⁵ (art.ºs 53.º, 54.º, 55.º 104.º da LOPTC, e 10.º do Regulamento da SRMTC)];
- Realizar por iniciativa própria, ou a solicitação da AR ou do Governo, auditorias a entidades a que se refere o art.º 2.º (art.º 55.º da LOPTC);
- Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa, consubstanciando-se essa competência em decisões de concessão ou recusa de visto.

¹⁴ Abrange a análise e conferência apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento e, se for caso disso, a declaração de extinção de responsabilidade dos tesoureiros. A verificação interna é efectuada pelos serviços de apoio do Tribunal e deve ser homologada, no caso da SRMTC, pelo seu juiz.

¹⁵ Tem por objecto apreciar as situações apontadas no art.º 54.º da LOPTC, sendo realizada com recurso aos métodos e técnicas de auditoria, decididos, em cada caso, pelo Tribunal.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

De acordo com as respostas obtidas na sequência da circularização, os municípios e respectivas associações:

- não suportaram encargos¹⁶ com custas judiciais e com multas a que os respectivos responsáveis tenham sido condenados no âmbito de processos judiciais desenvolvidos pelo TC;
- assumiram encargos com serviços de advocacia e consultoria jurídica relacionados com a acção do TC.

3.1. Assunção de encargos decorrentes de processos judiciais

O EEL prevê que as despesas provenientes de processos judiciais (cfr. o Anexo III) possam ser assumidas pelas respectivas autarquias (ex vi dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. o) e 21.º, ambos da Lei n.º 29/87¹⁷), desde que, cumulativamente, sejam observados os seguintes pressupostos:

- as despesas têm de ser provenientes de processos judiciais;
- os actos que deram origem ao processo judicial e às inerentes despesas tenham sido praticados pelo eleito local no exercício das suas funções e por causa delas;
- não se prove que esses actos foram praticados com dolo¹⁸ ou negligência¹⁹.

A questão do apoio aos autarcas nos processos judiciais em que sejam parte, foi tratada no Parecer n.º 81/2007 do Conselho Consultivo da Procuradoria - Geral da Republica (PGR)²⁰, onde se preconiza, entre outras matérias que, só após a decisão final do processo judicial poderá apurar-se se estão preenchidos os pressupostos de que depende a concessão do apoio, pelo que só então deverá ser autorizada a sua atribuição.

¹⁶ As guias para pagamento das multas e os comprovativos do seu pagamento pelos responsáveis são nominativas, não havendo indícios de que as entidades públicas envolvidas se tenham substituído aos demandados.

¹⁷ Segundo esta disposição legal “constituem encargos a suportar pelas autarquias respectivas as despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, desde que tais processos tenham tido como causa o exercício das respectivas funções e não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos.”

¹⁸ Em matéria de responsabilidade financeira, é aplicável o Código Penal, cujo art.º 14.º prevê três graus de dolo (cfr. Dicionário Jurídico, Direito Penal e Direito Processo Penal, Vol. II, Ana Prata e outros): “ (...)

- o *dolo directo*, de acordo com o qual o agente representa e quer a produção do facto típico (n.º 2);
- o *dolo necessário*, em que o agente representa como efeito necessário da conduta a produção de um dado evento, e, não obstante, actua (n.º 2);
- o *dolo eventual*, neste caso, o agente prevê a possibilidade da produção de um dado evento e actua conformando-se / aceitando a concretização desse evento (n.º 3).”

¹⁹ Segundo o art.º 15.º do mesmo Código, “Age com *negligência* quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas actuar sem se conformar com essa realização” (negligência consciente); ou “b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto” (negligência inconsciente). A negligência grosseira é um grau particularmente grave de negligência, que se traduz no incumprimento especialmente intenso dos deveres de cuidado.

²⁰ Publicado na 2.ª Série do DR 196, de 9/10/2009.

3.1.1 Pagamento de encargos com decisão absolutória

Na sequência do julgamento da factualidade enunciada no Relatório n.º 2/2007-FS/SRMTC – “Auditoria à dívida dos Municípios da RAM titulada por contratos de factoring” (Proc.º n.º 09/06 – Aud/FS) foi proferida, em 1.ª instância, a Sentença n.º 4/2008, de 12/12/2008 (Proc.º n.º 2/2008-JRF) que absolveu os responsáveis²¹ da CMPS e da CMF.

No entanto, na sequência dos recursos entretanto apresentados, ainda não há decisão definitiva sobre a responsabilização dos vereadores da CMF devido à pendência do Recurso n.º 1/2010²².

Em face do que antecede, conclui-se:

- a) Relativamente à **CMPS**, que a assunção e pagamento de encargos com serviços de advocacia/consultadoria jurídica, no montante de 3 192,00€, foi legal já que se consideram preenchidos os três requisitos previstos no EEL e o correlativo pagamento só foi efectuado (em 18/3/2009) após o trânsito em julgado da sentença absolutória do responsável municipal²³;
- b) Relativamente à **CMF**, que a pendência do recurso não permite, ainda, determinar a legalidade da assunção das despesas pelo município pese embora se possa adiantar que o pagamento de 27.463,75€ à sociedade de advogados é extemporâneo pois, não só não ocorreu a decisão final do processo como o resultado do recurso da Sentença n.º 4/2008 foi desfavorável aos responsáveis municipais.

A CMPS respondeu que nada tinha a acrescentar.

O Presidente da CMF alegou que, quanto à questão da eventual ilegalidade adveniente da sentença não ser totalmente absolutória, reservava-se no direito de apresentar a seu tempo, se for o caso, o devido contraditório, adiantou, contudo, que a autarquia deve prestar apoio também quando haja condenação por culpa leve, alicerçando-se no aludido Parecer n.º 81/2007 do Conselho Consultivo da PGR.

Relativamente ao facto do pagamento das despesas ter ocorrido antes da decisão final do processo, o presidente da CMF aduz que o art.º 21.º do EEL nada refere a esse respeito, *“sendo certo que o apoio jurídico que esse preceito reconhece aos autarcas apenas assume, de facto, uma materialidade condicente com a sua previsão se o mesmo puder ser assumido desde o momento inicial em que a assistência jurídica for necessária (...) é insustentável que o apoio jurídico assumido por aquele mesmo preceito seja efectivamente concretizado a partir do momento em que a entidade municipal apenas apoie o autarca por via de reembolso de despesas e já não por via da própria contratação de serviços jurídicos (...)”*.

²¹ Em que estava em causa, em 2005, a omissão da contabilização de facturas e a aprovação pela CMPS de um orçamento inicial que não previa dotação suficiente para a cabimentação de todos os encargos nas rubricas adequadas. Também estava em causa a falta de diligência na promoção das alterações/revisões orçamentais necessárias à regularização da situação orçamental do município

²² Inconformado com a decisão da 1.ª instância (Sentença n.º 4/2008), o Magistrado do Ministério Público recorreu da sentença (Recurso n.º 1/2009-FS), para a 3.ª Secção do TC que, no Acórdão n.º 2/2009-3S, considerou procedente o recurso e decidiu reenviar o processo à 1.ª instância para reformulação da Sentença. Nessa a sequência foi proferida a Sentença n.º 1/2010, que foi, também ela, objecto de recurso (Recurso 1/2010-FS), o qual ainda não foi decidido.

²³ O presidente da CMPS, através do Despacho da Presidência n.º 03/2009, de 3 de Março de 2009, autorizou as referidas despesas e pagamentos invocando al. o) do n.º 1 do art.º 5.º e o art.º 21.º EEL “Considerando que através da sentença 4/2008 Manuel Rafael Inácio (Eleito Local), foi absolvido do pedido contra ele formulado.”



Acrescentou ainda que o pagamento dos montantes em causa ocorreu antes da publicação do referido Parecer, o qual parece concluir que se trata de um reembolso da autarquia das despesas em que o autarca incorreu e não de uma contratação de serviços.

Finalmente, chamou a atenção que “ (...) *nem faz sentido a Autarquia contratar os serviços depois do serviço prestado..., nem faz sentido contratar os serviços e depois não os pagar no momento em que esse pagamento lhe for exigido.*”, inquirindo qual é o correcto procedimento.

Esta questão do momento do pagamento das despesas é tratada no ponto seguinte.

3.1.2 Pagamento de encargos com decisão condenatória

O mapa seguinte espelha as despesas realizadas, no período de 2007 a 2009, com processos jurisdicionais do TC que resultaram na condenação dos responsáveis e que, por conseguinte, não poderiam ter sido assumidas pelas entidades públicas em virtude de não estar preenchido um dos condicionalismos estabelecido no art.º 21.º do EEL, especificamente, o de não se provar “*dolo ou negligência por parte dos eleitos*”.

Com efeito, tal condição não se verifica nos processos identificados, pois, nos termos do n.º 5 do art.º 61.º da Lei n.º 98/97, só há infracção financeira se o facto, para além de ilícito, tiver sido praticado com culpa (dolo ou negligência)²⁴ o que impede que os pagamentos em causa se subsumam na previsão normativa do art.º 21.º do EEL.

Descrição dos serviços contratados	Valor (€)	Proc.º n.º	Decisão
AMRAM			
Serviços de assessoria jurídica/preparação e elaboração da contestação bem como acompanhamento de todas as diligências do julgamento	25 403,16	1/2007-JRF (06/03-VEC)	Parcialmente condenatória (Sentença n.º 3/2008)
CMCL			
Serviços jurídicos de assessoria geral com processos de responsabilidade a correr termos na SRMTC	7 303,97	5/2008-JRF (09/05-Aud/FS)	Condenatória (Recurso n.º 3/09-FS/Acórdão 5/2009-3.ªSPL)
Elaboração de contestação no processo de responsabilidade financeira sancionatória junto do TC	8 550,00		
CMPM			
Prestação de serviços com o processo de responsabilidade financeira sancionatória desencadeado pelo Ministério Público junto da SRMTC	10 545,23	3/2009-JRF (05/07-Aud/FC)	Condenatória com dispensa de pena (Sentença n.º 5/2009)

²⁴ Por exemplo na al. c) da decisão da Sentença n.º 5/2009 (CMPM) é referido que “*Parcialmente procedente, por provada, nos exactos termos expostos, a acção que o Ministério Público move ao mesmo demandado, por violação do disposto nos pontos 2.6.1 e 2.3.4.2, al. d) do POCAL, e 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/8, declarando-o culpado da infracção apontada, na forma continuada, a título de negligência*”.

De entre a documentação recolhida relevam para o apuramento das responsabilidades os factos seguintes:

- a) Aquando da autorização das despesas o Presidente do Conselho Directivo da AMRAM e o Presidente da CMCL invocaram o disposto na al. o) do n.º 1 do art.º 5.º do EEL, sem mencionar o art.º 21.º, e os pressupostos nele insertos;
- b) A autorização da despesa proferida pelo Presidente da CMCL foi precedida de uma informação interna do Serviço de Contabilidade²⁵, datada de 5 de Junho de 2008, que justifica a contratação com “... a inexistência nos quadros afectos ao Município de advogado com comprovada experiência na matéria a julgamento”;
- c) A autorização da despesa com a contratação de serviços de advocacia pela CMPM foi emitida, em 26/06/2009, pelo então Presidente da Câmara (Gabriel de Lima Farinha) mas o seu pagamento só foi autorizado (em 18/11/2010) pelo actual Presidente (Edgar Valter Castro Correia);
- d) O pagamento das despesas assumidas pela AMRAM foi autorizado pelo Conselho Directivo daquela entidade enquanto, na CMCL, os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Autarquia.

Neste contexto, a factualidade que antecede é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC e responsabilidade financeira reintegratória, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do seu art.º 59.º, no montante global de € 51.802,36 (cfr. o quadro anterior) imputável às entidades que autorizaram as despesas e os pagamentos (cfr. o Anexo V).

No caso da CMCL, a responsabilidade financeira é ainda susceptível de recair sobre o Técnico Superior que elaborou a informação²⁶ que sustenta o despacho do Presidente da CMCL, nos termos do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC²⁷.

A factualidade em análise suscita ainda a questão do pagamento de despesas com patrocínio judiciário antes da decisão final do processo de julgamento, facto que, contraria o actual enquadramento legal (cfr. igualmente o Parecer n.º 81/2007 do Conselho Consultivo da PGR) na medida em que um dos requisitos estabelecidos no art.º 21.º da Lei n.º 29/87, especificamente o da comprovação da ausência de dolo ou negligência na actuação do autarca, só é aferível depois do trânsito em julgado da decisão final.

As alegações incidiram sobre 2 questões:

I. Pressupostos do pagamento das despesas provenientes de processos judiciais em que sejam partes os autarcas

- A)** A AMRAM, a CMCL e a CMPM, vieram alegar que estavam preenchidos todos os pressupostos estabelecidos no art.º 21.º do EEL, na medida em que esta norma não pode deixar de ser interpretada à luz da regra geral de que os titulares dos órgãos autárquicos

²⁵ Assinada pelo Técnico Superior Nuno Barata.

²⁶ Cfr. a Inf. 0002.8.IF.CTDAV, de 05/06/2008.Proc.º 66/2006.

²⁷ Que dispõe que “Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”.



não respondem civilmente quando o acto tiver sido praticado pelo eleito local com diligência e zelo não manifestamente inferiores aos que se encontrava obrigado em razão do cargo, ou seja, nos casos em que se verifique culpa leve do autarca, a autarquia deve prestar o apoio tal como reconhece o Parecer n.º 81/2007 do Conselho Consultivo da PGR sustentado no n.º 1 do art.º 8.º da Lei n.º 67/2007, de 31/12.

Sobre as alegações produzidas reitera-se o entendimento de que o processo judicial para efectivação da responsabilidade financeira é distinto dos processos para apuramento da responsabilidade criminal ou civil, pois, é regulado por uma Lei especial de processo (Lei n.º 98/97, de 26/08), a qual possui critérios próprios (cfr. os art.ºs 59.º a 70.º), não obstante recorrer aos conceitos e princípios jurídicos enformadores do Direito Penal e do Direito Civil, bem como aos respectivos Códigos de Processo (art.º 80.º da LOPTC²⁸).

Nos termos do n.º 5 do art.º 61.º da Lei n.º 98/97, só há infracção financeira se o facto, para além de ilícito, tiver sido praticado com culpa (dolo ou negligência), competindo ao Tribunal de Contas fazer a sua graduação (cfr. o art.º 64.º, também aplicável à responsabilidade financeira sancionatória *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º da LOPTC).

A culpa abrange todos os elementos subjectivos do delito, ou seja, o dolo e a negligência, traduzindo-se na censura dirigida ao agente por actuar com o conhecimento do facto que está a praticar (culpa dolosa) ou por actuar sem o cuidado devido (culpa negligente).

Ora, o EEL refere a negligência que é uma forma de culpa, não distinguindo a culpa leve da grave. Assim, *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemos* (onde a lei não distingue, não deve o intérprete distinguir). Além disso, o que aqui está em causa é a assumpção (ou não), de uma despesa feita com o processo, o que é diferente da responsabilidade civil extracontratual ou criminal dos titulares de cargos públicos

Assim, não se perfilha o entendimento vertido no Parecer n.º 81/2007²⁹ segundo o qual o art.º 21.º da Lei n.º 29/87 embora se refira à “negligência”, deverá considerar-se aplicável apenas à culpa grave, ou seja, que a autarquia deve prestar o apoio quando o acto tiver sido praticado pelo eleito local com culpa leve.

B) Seguidamente, sintetizamos os argumentos específicos apresentados por cada auditado:

²⁸ O art.º 80.º da LOPTC indica qual é a Lei aplicável ao processo no TC, dispondo que, em matéria sancionatória, aplica-se o Código de Processo Penal e o Código de Processo Civil no que respeita à 3.ª Secção.

²⁹ Com efeito, no Parecer n.º 81/2007 do Conselho Consultivo da PGR, defende-se que “*Os titulares dos órgãos das autarquias locais, como dissemos, não respondem civilmente pelos actos ilícitos praticados com culpa leve no exercício das suas funções. Por isso, deve entender-se que, nestes casos, também lhes deve ser concedido o apoio, pois, embora o artigo 21.º da Lei n.º 29/87 se refira à “negligência”, deverá considerar-se aplicável apenas à culpa grave*”[71]. *Se o eleito local não responde civilmente perante terceiros pelos actos praticados com culpa leve no exercício de funções, nada justificaria que não lhe fosse concedido o apoio numa acção de indemnização intentada contra ele com fundamento em culpa grave e se viesse a provar apenas a culpa leve. A razão de ser é a mesma. «A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento do legislador, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico...»*[72]. *Portanto, nos casos de culpa leve (quando o acto tiver sido praticado pelo eleito local com diligência e zelo não manifestamente inferiores aos que se encontrava obrigado em razão do cargo) a autarquia deve prestar o apoio.*”

Todavia, convém ter presente, também, os n.ºs 2 e 3 do art.º 9.º do Código Civil, que não foram citados no referido Parecer (só foi invocado o n.º 1 do mesmo art.º 9.º), que estabelecem que:

“2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”

O ex-presidente da CMPM (Gabriel de Lima Farinha) e o actual presidente (Edgar Valter Castro Correia) alegam que a condenação proferida na Sentença n.º 5/2009 foi com dispensa de aplicação de pena, por ter havido mera negligência, isto é, provou-se que houve apenas culpa leve, alertando que, na mesma decisão judicial, afirma-se que *“não deixa de ser evidente o diminuto grau de culpa com que actuou”*.

Alegam ainda que se trata de uma sentença parcialmente condenatória, em relação a uma parte da acusação com dispensa de pena, e parcialmente absolutória, relativamente a uma parte relevante da acusação. Finalmente, sustentaram que a facturação ocorreu depois do trânsito em julgado da sentença, e que não tinha fundamento a discussão em torno da questão de saber se havia direito a reembolso ou a custeio directo por parte do Município de Porto Moniz, na medida em que, *“na altura em que a despesa foi objecto de pagamento, era inequívoco que, em última instância, seria sempre esta entidade chamada a suportar aquelas despesas, nos termos e com fundamento na disposição legal supra citada.”*

O actual presidente da CMPM alegou ainda que tomou posse a 2/11/2009 e que a despesa de contratação dos serviços em causa tinha sido autorizada pelo Ex-Presidente a 26.06.2009. Invocou o ponto 2.6.1 do POCAL, para justificar que a sua responsabilidade pela liquidação da despesa/compromisso de aquisição dos serviços em análise não lhe pode ser imputada, pois, segundo a mesma norma a despesa nasce com um compromisso, e com ele nasce também o dever de liquidação do compromisso, desde que haja prestação. Argumentou ainda que a Sentença n.º 5/2009 não lhe foi dada a conhecer nem aos serviços de contabilidade da CM, tendo enviado uma listagem da correspondência entrada na edilidade, alegando contudo que se *“a decisão fosse do seu conhecimento e do serviço de contabilidade da edilidade, não tinha procedido à liquidação indicada nos presentes autos.”*

A AMRAM, veio alegar que no processo em causa (proc.º n.º 1/2007-JRF) foram acusados 8 autarcas mas apenas um foi condenado, tendo sido por mera negligência, ou seja, provou-se apenas culpa leve.

Alegaram ainda que a defesa que *“os ilustres causídicos contratados empreenderam foi, como se sabe, uma defesa única (...). Por seu turno, uma parte dos honorários foi seguramente fixada tendo também em conta os resultados alcançados (...)”*, para além de que, certas despesas teriam que ter sempre lugar como as despesas de deslocação e estadia (ex: notas de débito n.ºs 822 e 988).

O Presidente da CMCL argumentou que, de facto foi condenado na Sentença n.º 1/2009, mas por mera negligência, ou seja, provou-se que houve apenas culpa leve, daí que a condenação se tivesse traduzido numa multa reduzida de 500 euros³⁰, concluindo que não existe ilegalidade no pagamento da despesa por parte do Município.

Da análise do conteúdo concreto de cada uma das decisões condenatórias, verifica-se que, no caso da CMPM³¹ e da CMCL³², a condenação assentou na culpa leve dos autarcas, o

³⁰ Apesar do Ministério Público ter requerido a multa de 2 880,00 €.

³¹ Na Sentença n.º 5/2009, o ex-presidente da CMPM foi condenado mas com dispensa de aplicação de pena, onde se conclui que *“não deixa de ser evidente o diminuto grau de culpa com que actuou”*.



que se constatou, igualmente, no caso da AMRAM³³, em que apenas um dos oito autarcas acusados foi condenado mas com diminuto grau de culpa.

Nesta conformidade, e como é de direito, tendo havido uma decisão jurisdicional no sentido da existência de culpa ou negligência dos autarcas em causa, não resta outra conclusão que não seja a de configurar como ilegais e indevidos os encargos em análise que foram suportados pelas entidades públicas.

Relativamente à norma do POCAL invocada pelo presidente da CMPM para justificar que a responsabilidade não lhe pode ser imputada, refira-se que a responsabilidade financeira directa recai sobre o agente ou agentes da acção, nos termos do n.º 2 do art.º 62.º da LOPTC, assim, distinguindo a lei no processo de realização da despesa as fases de assunção, autorização e pagamento, deve ser responsabilizado quem praticou a infracção financeira, sem prejuízo de, em sede de julgamento, o julgador avaliar o grau de culpa de harmonia com as circunstâncias do caso, nos termos do n.º 5 do art.º 61.º e do art.º 64.º da LOPTC.

De qualquer modo, no caso vertente, o actual autarca só se poderia eximir da responsabilidade que se lhe imputa se, tivesse efectivado, junto do anterior presidente da câmara, o direito de regresso da autarquia porque, desse modo, cairiam por terra os pressupostos da reintegração do erário público por pagamentos indevidos.

II. Questão do momento do pagamento de despesas com patrocínio judiciário

Relativamente ao momento do pagamento das despesas, a AMRAM, a CMCL e a CMPM alegam em síntese o seguinte:

- O art.º 21.º do EEL nada refere sobre o assunto;
- O patrocínio judiciário que esse preceito reconhece aos autarcas apenas assume, de facto, uma materialidade condicente com a sua previsão se o mesmo puder ser assumido desde o momento inicial em que a assistência jurídica for necessária;
- Nalguns casos só depois de pagos os montantes em causa é que foi publicado no DR o Parecer n.º 81/2007 da PGR;
- O Parecer 81/2007 da PGR parece concluir que se trata não de uma contratação de serviços pela autarquia, mas de um reembolso da autarquia das despesas em que o próprio autarca incorreu. Essa questão até então não era inequívoca;
- Passarão a actuar em função do que Tribunal de Contas entender ser o procedimento correcto;
- Estaria em causa uma diferente perspectiva procedimental sobre qual a correcta aplicação do art.º 21.º do EEL já que os encargos eram, em qualquer caso, da entidade e não dos demandados.

³² No Acórdão n.º 05/2009-3.ª Secção - Plenário, que confirmou a Sentença n.º 1/2009, segundo a qual, *“afigura-se justa e adequada a atenuação especial da pena, pelas razões acabadas de descrever quanto à diminuta ilicitude e ao diminuto grau de negligência com que os demandados actuaram (...)”*.

³³ Verifica-se que, de facto, no caso da AMRAM, a Sentença n.º 3/2008 refere que *“(...) tendo em conta a factualidade provada (...) não deixa de ser evidente o diminuto grau de culpa com que actuou”* e que *“mostra-se claramente desproporcionado dos factos (...) o próprio mínimo legal de 15 UC”*.

Quanto a esta matéria, independentemente de futura clarificação legislativa que possa vir a ser concretizada, parece evidente, face à norma em apreço, que o pagamento das despesas só deve ser feito no final do processo uma vez que a inexistência de dolo ou negligência por parte dos eleitos locais só é apurada nessa fase. Nesse sentido, os inerentes encargos deveriam correr por conta do autarca, que, após o trânsito em julgado da sentença absolutória, seria reembolsado, pela autarquia.

3.2. Assunção de encargos no âmbito de auditorias realizadas pelo TC

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos constatou-se que o Município de Câmara de Lobos foi a única entidade que assumiu encargos com serviços de advocacia e consultadoria, no montante total de 16.744,05€, no âmbito de processos de auditoria (cfr. o Anexo IV):

- “*Elaboração de resposta, e acompanhamento subsequente do relatório de auditoria do TC a quatro contratos de empreitada*” (serviços jurídicos prestados entre 3/12/08 e 31/5/09) e,
- “*elaboração de resposta de audiência prévia em processo de auditoria promovido pela*” SRMTC (serviços prestados entre 1/5 e 30/9/2009, no âmbito da auditoria de fiscalização concomitante à empreitada de construção da Biblioteca Municipal de Câmara de Lobos)³⁴.

Estes processos desembocaram em dois julgamentos em que foram exaradas as Sentenças n.ºs 2 e 3/2011, que condenaram o presidente da CMCL, nos anos de 2007 e 2008, no pagamento de multa, referindo-se nas mesmas a diminuta ilicitude e o diminuto grau de negligência (Sentença n.º 2/2011) e à conduta meramente negligente dos condenados (Sentença n.º 3/2011).

As despesas emergentes, no valor total de 16 744,05€, foram autorizados pelo Presidente da CMCL (cfr. o Anexo IV) tendo os correlativos despachos invocado a fundamentação emergente da al. o) do n.º 1 do art.º 5.º do EEL, explicitando “*que os membros eleitos da Câmara Municipal de Câmara de lobos, têm direito a apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das respectivas funções*”.

Ora, estes encargos foram assumidos no âmbito da audição dos responsáveis em processos de auditoria (que culminam com a aprovação de um relatório de auditoria contendo as comprovações, conclusões e, eventualmente, as recomendações que o Tribunal considere útil formular) ao abrigo do art.º 13.º da LOPTC³⁵, e não no âmbito de um processo judicial (i.e., de um processo de julgamento de responsabilidades financeiras, a efectuar por um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, com origem, em geral, num requerimento do Magistrado do Ministério Público, na sequência de factos enunciados num relatório de auditoria).

Como o âmbito de aplicação do patrocínio judiciário não abrange os processos de carácter não judicial (i.e., de carácter administrativo) a aquisição pelo Município, com fundamento no EEL, de serviços de assessoria jurídica aos membros da Câmara Municipal a quem é imputada eventual responsabilidade financeira em relatórios de auditoria, carece de base legal,

³⁴ Proc.ºs n.ºs 3 e 4/2010 – JRF, respectivamente, referente à empreitada de construção da biblioteca municipal (Relatório de Auditoria n.º 19/2009-FC) e a quatro contratos de empreitada (Relatório de Auditoria n.º 5/2009-FC).

³⁵ Segundo o qual: “*1 – Nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro.*”



contaminando com isso a legalidade das correlativas despesas (cfr. a al. d)³⁶ do Ponto 2.3.4.2. do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99).

O enquadramento das citadas despesas no âmbito das atribuições e competências da autarquia será discutível na medida em que não é evidente o interesse público (por oposição ao interesse privado dos responsáveis) prosseguido com essas aquisições de serviços.

A confirmar-se este entendimento, os pagamentos em causa, no montante global de 16.744,05€, seriam ilegais e indevidos, e consequentemente, configurariam uma infracção financeira susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória à luz dos art.ºs 59.º e 65.º da LOPTC, imputável ao Presidente da CMCL que autorizou as despesas e os pagamentos em causa.

A CMCL respondeu que as auditorias “*são apenas uma etapa da efectivação de responsabilidade por infracções financeiras (...) constituindo um verdadeiro momento do iter processual que, como se verá, revela um carácter de judicialização sem paralelo no ordenamento jurídico português (...)*”, alegando, em síntese, que:

- a fase de auditoria é presidida por um juiz relator;
- na fase da auditoria é dada oportunidade aos alegados “responsáveis” para pagamento voluntário;
- ao Ministério Público são dadas vistas aos projectos de relatório;
- as multas previstas nos art.ºs 66.º da LOPTC são decididas por um juiz;
- o princípio do contraditório é cumprido ouvido o responsável pela infracção financeira;
- o texto dos relatórios de auditoria é fixado pelo Tribunal;
- a 2.ª Secção do Tribunal de Contas tem competência em matéria sancionatória logo de natureza jurisdicional;
- em matéria sancionatória, é supletivamente aplicável o Código do Processo Penal, e do mencionado Parecer não se retira qualquer exclusão da fase do inquérito ao patrocínio judiciário;

Mais concluíram que numa auditoria do Tribunal de Contas “*tudo se passa sob a presidência efectiva de um juiz, não tendo o legislador abdicado de dedicar uma secção judicial à direcção da investigação, à garantia do contraditório e à decisão de aprovação do relatório de auditoria. Decisão essa que, se é certamente judicial, nunca será menos do que uma acusação do Ministério Público*”. Acrescentando que a posição assumida no ponto em causa redunda numa “*contracção efectiva do acesso ao direito na articulação com outros processos judiciais, violando, por isso, os princípios da igualdade e proporcionalidade (...)*”.

³⁶ Cujos teor se transcreve: “*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*”.

A argumentação produzida faz ressaltar as especificidades do Tribunal de Contas, também patentes nos pontos 3.2 e 2.7, entendendo-se que a resposta à questão suscitada encontra resposta na própria LOPTC, mormente no seu art.º 58.º, também assinalado nos referidos pontos, de onde ressalta a ideia que a efectivação de responsabilidades financeiras tem lugar mediante duas espécies processuais (julgamento de contas e julgamento de responsabilidades financeiras). Os poderes jurisdicionais são poderes de julgamento, prerrogativa que cabe exclusivamente ao poder judicial. As acções de controlo e fiscalização são processos técnico-administrativos, não são processos judiciais nem têm a natureza de inquérito do Direito Penal.

Por outro lado, há que ponderar igualmente o que resulta do princípio constitucional da proporcionalidade (art.º 266.º da Constituição da República) que a contratação de serviços externos por órgãos da administração apenas estará justificada se forem observados os requisitos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Aquando da contratação de serviços externos, deve ficar demonstrado que os serviços não possuem os meios e qualificações indispensáveis para desenvolver, por si, tais competências.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio³⁷, os emolumentos devidos por cada uma das entidades auditadas remontam a 3.001,86€ (15.009,30€, repartidos de forma equitativa pelos organismos auditados conforme o cálculo apresentado no Anexo VII).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, al. a); 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente Relatório e a recomendação nele formulada;
- b) Ordenar que exemplares deste Relatório sejam remetidos:
 1. ao Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que detém a tutela administrativa das Autarquias Locais da RAM;
 2. ao Presidente da Associação de Municípios da RAM e aos membros do seu Conselho Directivo identificados no ponto 1 do Anexo VI;
 3. ao Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos e ao Técnico Superior que elaborou a Informação 0002.8.IF.CTDAV, de 05/06/2008 (Proc.º 66/2006);

³⁷ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

4. ao actual e ao anterior Presidente da Câmara Municipal do Porto Moniz;
5. aos Presidentes das Câmaras Municipais do Funchal e da Ponta do Sol.
- c) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de um ano, sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento à recomendação constante do Relatório agora aprovado;
- d) Fixar os emolumentos devidos em 15.009,30€ conforme cálculo apresentado no Anexo VII;
- e) Determinar a entrega do processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 8 de Setembro de 2011.

O Juiz Conselheiro,

(João Aveiro Pereira)

A Assessora,

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente, por videoconferência

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Joana Marques Vidal)



Anexos



ANEXO I - Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

A situação de facto e de direito integradora de eventual responsabilidade financeira, à luz da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encontra-se sintetizada no quadro seguinte:

<i>Item do relato</i>	<i>Infracções financeiras</i>	<i>Normas não observadas</i>	<i>Responsabilidade Financeira</i>	<i>Responsáveis</i>
Ponto 3.1.2	Pagamentos, no valor de 25 403,16 , feitos pela AMRAM , relacionados com processos jurisdicionais do TC, sem suporte legal (com decisão condenatória)	Art.ºs 5.º, al. o) e 21.º do Estatuto dos Eleitos Locais	<u>Sancionatória:</u> al. b) e do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. <u>Reintegratória:</u> N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da AMRAM (Roberto Paulo Cardoso da Silva) pela autorização da despesa e Membros do CD da AMRAM de 2007, identificados no ponto 1 do Anexo VI, pelas autorizações de pagamento.
Ponto 3.1.2	Pagamentos, no valor de 15 853,97€ , feitos pela CMCL , relacionados com processos jurisdicionais do TC, sem suporte legal (com decisão condenatória)	Art.ºs 5.º, al. o) e 21.º do Estatuto dos Eleitos Locais	<u>Sancionatória:</u> al. b) e do n.º 1 do art.º 65.º e n.º 4 do art.º 61.º da Lei n.º 98/97. <u>Reintegratória:</u> N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMCL (Arlindo Pinto Gomes), pela autorização das despesas e dos pagamentos e o Técnico Superior Nuno Barata (pela elaboração da informação que sustentou o despacho autorizador).
Ponto 3.1.2	Pagamentos, no valor de 10 545,23€ , feitos pela CMPM , relacionados com processos jurisdicionais do TC, sem suporte legal (com decisão condenatória)	Art.ºs 5.º, al. o) e 21.º do Estatuto dos Eleitos Locais	<u>Sancionatória:</u> al. b) e do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. <u>Reintegratória:</u> N.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMPM (Gabriel de Lima Farinha) em 2009, pela autorização da despesa, e Presidente da CMPM (Edgar Valter Castro Correia) em 2010, pela autorização do pagamento.
Ponto 3.2	Pagamentos indevidos relacionados com auditorias do TC sem suporte legal por parte da CMCL , no montante de 16 744,05€ .	Art.ºs 5.º, al. o) e 21.º do Estatuto dos Eleitos Locais e al. d) do Ponto 2.3.4.2. do POCAL – DL n.º 54-A/99	Sancionatória: al. b) e do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. Reintegratória: N.os 1 e 4 do art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Presidente da CMCL (Arlindo Pinto Gomes), pela autorização das despesas e dos pagamentos.

Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da Auditoria, Volume I, separadores 4, 5 e 6.

Anexo II – Enquadramento legal

❖ Constituição da República Portuguesa.

Art.º 22.º (Responsabilidade das entidades públicas)

- O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.

Art.º 117.º (Estatuto dos titulares de cargos políticos)

- Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelas acções e omissões que pratiquem no exercício das suas funções.
- A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respectivo incumprimento, bem como sobre os respectivos direitos, regalias e imunidades.
- A lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respectivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato.

Art.º 271.º (Responsabilidade dos funcionários e agentes)

- Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis, civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a acção ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.
- É excluída a responsabilidade do funcionário ou agente que actue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.
- Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime.
- A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.



- ❖ Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro (Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, por danos resultantes das funções político-legislativa, jurisdicional e administrativa)³⁸.

Art.º 8.º - Responsabilidade solidária em caso de dolo ou culpa grave

- Os titulares de órgãos, funcionários e agentes são responsáveis pelos danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo.
- O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público são responsáveis de forma solidária com os respectivos titulares de órgãos, funcionários e agentes, se as acções ou omissões referidas no número anterior tiverem sido cometidas por estes no exercício das suas funções e por causa desse exercício.
- Sempre que satisfaçam qualquer indemnização nos termos do número anterior, o Estado e as demais pessoas colectivas de direito público gozam de direito de regresso contra os titulares de órgãos, competindo aos titulares de poderes de direcção, funcionários ou agentes responsáveis, de supervisão, de superintendência ou de tutela adoptar as providências necessárias à efectivação daquele direito, sem prejuízo do eventual procedimento disciplinar.

- ❖ Lei n.º 34/87, de 16 de Julho³⁹ (crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos)

Art.º 2.º - Definição genérica

- Consideram -se praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, além dos como tais previstos na presente lei, os previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres.

Art.º 14.º - Violação de normas de execução orçamental

- O titular de cargo político a quem, por dever do seu cargo, incumba dar cumprimento a normas de execução orçamental e conscientemente as viole, nomeadamente, contraindo encargos não permitidos por lei será punido com prisão até um ano

³⁸ Revogou os artºs 96.º e 97.º da Lei n.º 169/99, de 18/09.

³⁹ Alterada pelas Leis n.º s 41/2010, de 3/09 e 4/2011, de 16/02.



Anexo III – Serviços relacionados com processos jurisdicionais da SRMTC

Descrição dos serviços	Processo jurisdicional do TC		Factura				Ordem de Pagamento	
	N.º	Decisão	N.º	Data	Valor (€)	Fornecedor	N.º	Data
AMRAM: Proc.º n.º 06/03-VEC – Relatório n.º 5/2006-FS								
Serviços de assessoria jurídica / preparação e elaboração da contestação bem como acompanhamento de todas as diligências do julgamento	1/2007-JRF	Parcialmente condenatória (Sentença n.º 3/2008, de 3/11/2008)	3507	14/4/2008	17.250,00	Sérvulo & Associados – Soc. de advogados, RL	269 e 436	12/6 e 8/8/2008
			822(ND)	14/4/2008	135,21		269	12/6/2008
			5568	2/7/2009	5.700,00		313	13/7/2009
			988(ND)	2/7/2009	2.317,95		314	13/7/2009
CMCL Proc.º n.º 09/05-Aud – Relatório n.º 8/2006								
Elaboração de contestação no processo de RFS instaurado junto do TC (prestados entre 1/6/08 e 31/07/08)	5/2008-JRF	Condenatória (Recurso n.º 3/09-FS/Acórdão 5/2009-3.ºSPL, de 14/12/2009)	4089	7/8/08	8.550,00	Sérvulo & Associados – Soc. de advogados, RL	1765	2/9/2008
Serviços jurídicos de assessoria geral relacionados com processos de responsabilidade a correr termos na SRMTC (prestados entre 1/8/08 e 28/02/09)			5062	11/03/09	7.303,97		789	1/4/2009
CMF: Proc.º n.º 09/06-Aud – Relatório n.º 2/2007-FS								
Serviços relativos ao processo de responsabilidade financeira referente relatório da dívida titulada por contratos de factoring	2/2008-JRF	Em fase de recurso (da Sentença 1/2010, de 4/3/2010)	3495	14/4/2008	17.250,00	Sérvulo & Associados – Soc. de advogados, RL	2037	21/5/2008
			5569	2/7/2009	8.550,00		3292	30/7/2009
			989(ND)	“	1.663,75		3292	30/7/2009
CMPM: Proc.º n.º 05/07-Aud – Relatório n.º 14/2007- FC								
Serviços jurídicos de assessoria geral relacionados com processos de responsabilidade a correr termos na SRMTC (prestados até 31/01/10)	3/2009-JRF	Condenatória dispensa de pena (Sentença n.º 5/2009, de 14/12/2009)	6420	8/2/2010	10.545,23	Sérvulo & Associados – Soc. de advogados, RL	2555	18/11/2010
CMPS: Proc.º n.º 09/06-Aud – Relatório n.º 2/2007-FS								
Serviços de advocacia e de consultadoria jurídica relacionados com processos judiciais ou auditorias desenvolvidas pelo TC	2/2008-JRF	Absolutória (Sentença n.º 4/2008, de 12/12/2008)	59/2009	26/01/2009	3.192,00	Abreu Advogados	368	18/3/2009

Anexo IV – Serviços relacionados com processos de auditoria da SRMTC

Descrição dos serviços	Processo de auditoria do TC		Factura				OP	
	N.º	Relatório	N.º	Data	Valor (€)	Fornecedor	N.º	Data
Câmara Municipal de Câmara de Lobos								
Elaboração de resposta, e acompanhamento subsequente do relatório de auditoria do TC a quatro contratos de empreitada (serviços jurídicos prestados entre 3/12/08 e 31/5/09)	05/08– Aud/FC	5-2009-FC/SRMTC	5452	08/06/09	8 184,20	Sérvulo & Associados – Soc. de advogados, RL	1728	9/7/2009
Elaboração de resposta de audiência prévia em processo de auditoria da SRMTC – prestados entre 1/5 e 30/09/09 (empreitada construção da biblioteca municipal)	02/08 – Aud/FC	19/2009-FC/SRMTC	6060	22/10/09	8 559,85		2836	20/11/2009



Anexo V – Identificação das ordens de pagamento e dos responsáveis

AMRAM

OP			Autorização de Pagamento		Autorização da despesa	
N.º	Data	Valor (€)	Data	Entidade	Data	Entidade
269/436	12/6/2008 e 8/8/2008	17 250,00	08/08/2009	CD	15/11/2007	Presidente
269	12/6/2008	135,21	08/08/2009	CD	15/11/07	Presidente
313	13/7/2009	5 700,00	03/08/2009	CD	15/11/07	Presidente
314	13/7/2009	2 317,95	03/08/2009	CD	15/11/07	Presidente
Total		25.403,16				

CMCL

OP			Autorização de Pagamento		Autorização da despesa	
N.º	Data	Valor (€)	Data	Entidade	Data	Entidade
1765	2/9/2008	8 550,00	02/09/2008	Presidente	01/06/2008	Presidente
89	1/4/2009	7 303,97	01/04/2009	Presidente	01/06/2008	Presidente
1728	9/7/2009	8 184,20	09/07/2009	Presidente	02/12/2008	Presidente
2836	20/11/2009	8 559,85	20/11/2009	Presidente	05/05/2009	Presidente
Total		32 598,02				

CMPM

OP			Autorização de Pagamento		Autorização da despesa	
N.º	Data	Valor (€)	Data	Entidade	Data	Entidade
2555	18/11/2010	10 545,23	18/11/2010	Presidente	26/06/2009	Presidente

Anexo VI – Relação Nominal dos Responsáveis

1. AMRAM

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade
Roberto Paulo Cardoso da Silva	Presidente	01/01/2007 a 31/12/2009
Emanuel Sabino Vieira Gomes	Vogal	
Manuel Baeta Castro	Vogal	
Arlindo Pinto Gomes	Vogal	
José Alberto de Freitas Gonçalves	Vogal	

2. CMCL

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade
Arlindo Pinto Gomes	Presidente	01/01/08 a 31/12/09
Carlos Alberto Gomes Gonçalves	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
Marcelino Antelmo Vieira Gonçalves	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
Leonel Calisto Correia da Silva	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
Paulo Jorge Teles Abreu	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
Nilson José de Freitas Jardim	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
João Gabriel ferreira	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
António Leonardo da Costa Figueira	Vereador	27/10/09 a 31/12/09
Dulce Neli de Oliveira Luís	Vereador	27/10/09 a 31/12/09
Alberto Rosário Ribeiro Pestana	Vereador	27/10/09 a 31/12/09
Carlos Alberto Pestana Gonçalves	Vereador	27/10/09 a 31/12/09
João Isidoro Gonçalves	Vereador	27/10/09 a 31/12/09
José Roberto Ribeiro Rodrigues	Vereador	27/10/09 a 31/12/09



3. CPM

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade
Gabriel de Lima Farinha	Presidente	01/01 a 31/10/2009
Manuel Domingos Câmara Sardinha	Vereador	01/01 a 31/10/2009
António Abreu dos Santos	Vereador	01/01 a 31/10/2009
Nélio da Câmara Rodrigues	Vereador	01/01 a 24/03 e de 21/4 a 31/10/2009
Beto Ramos Mendes	Vereador	01/01 a 14/04/2009
Fátima da Cal	Vereadora	14/04 a 28/05 e de 15/08 a 31/10/2009
Edgar Valter Castro Correia	Presidente	01/11 a 31/12/2009
Juan Manuel Pardau França	Vereador	01/11 a 31/12/2009
Maria Fátima Conceição Costa	Vereador	01/11 a 31/12/2009
Orlando Gouveia Ferro Fernandes	Vereador	01/11 a 31/12/2009
João Emanuel da Silva Câmara	Vereador	01/11 a 31/12/2009

ANEXO VII – Nota de emolumentos e outros encargos

ACÇÃO: Auditoria orientada para a assunção, pelas autarquias, de encargos com serviços de advocacia/consultadoria jurídica relacionados com acções desenvolvidas pelo TC

ENTIDADE FISCALIZADA: AMRAM, CMF, CMCL, CPM, CMPS
 SUJEITO PASSIVO: AMRAM, CMF, CMCL, CPM, CMPS

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	-	0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	170	15.009,30€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1.716,40 €
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28 pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		15.009,30€
	LIMITES	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
	(b)	MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		15.009,30€
	OUTROS ENCARGOS (N.º3 DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		15.009,30€

¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Distribuição dos emolumentos a pagar pelas entidades auditadas

(em euros)

Entidade	Emolumentos a pagar (€)
AMRAM	3.001,86
CMF	3.001,86
CMCL	3.001,86
CMPS	3.001,86
CMPM	3.001,86