

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N. º 16/2022 – ARF 2.ª Secção

Entidade Fiscalizada :

Município de Castro Daire



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 10/2022 – ARF

2.ª Secção

Apuramento de responsabilidades financeiras

- Incumprimento das regras aplicáveis à realização de despesas públicas e à assunção de compromissos
- controlo interno deficiente ou inexistente nas áreas das aquisições de bens e serviços, empreitadas e de gestão financeira



ÍNDICE

ÍNDICE	4
FICHA TÉCNICA	5
SIGLAS E ABREVIATURAS	6
I INTRODUÇÃO	7
II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO	7
III DOS FACTOS	8
IV DO DIREITO	14
V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	18
VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO	20
6.1. DAS ALEGAÇÕES APRESENTADAS	20
6.2. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL.....	20
6.2.1. <i>Apreciação das alegações</i>	21
6.3. CONTRADITÓRIO PESSOAL DO EX-PRESIDENTE DO EXECUTIVO	22
6.3.1. <i>Apreciação das alegações</i>	22
6.4. CONTRADITÓRIO PESSOAL – ALEGAÇÕES CONJUNTAS	22
6.4.1. <i>Apreciação das alegações</i>	25
6.5. CONTRADITÓRIO PESSOAL – CHEFE DA DAF	26
6.5.1. <i>Apreciação das alegações</i>	28
6.6. CONTRADITÓRIO PESSOAL – CHEFE DA DOMA	28
6.6.1. <i>Apreciação das alegações</i>	29
VII CONCLUSÕES.....	30
VIII EMOLUMENTOS	32
IX RECOMENDAÇÃO	33
X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	33
IX DECISÃO	33
ANEXO I - MAPA DAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS	35

FICHA TÉCNICA

Coordenação Técnica

Lisdália Amaral Portas

Auditora-Chefe

Execução Técnica

Isilda Gallois Albuquerque Costa

Técnica Verificadora Assessora

I INTRODUÇÃO

1. Na sequência do relato de auditoria elaborado ao abrigo dos artigos 2º/1-c), 5.º/1-e) e 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, e do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas (RTC)², e analisadas as respostas dos auditados em sede do contraditório, procede-se ao presente relatório, em cumprimento do art.º 121.º/5, do RTC.
2. Em cumprimento do art.º 13.º da LOPTC, o relato de auditoria foi remetido aos eventuais responsáveis, para o exercício do contraditório, institucional e pessoal, tendo as respetivas alegações dado entrada no Tribunal dentro do prazo concedido.
3. A análise das alegações produzidas no contraditório consta do ponto VI do presente relatório, sem prejuízo de, em pontos específicos, e sempre que necessário, se fazer referência às posições assumidas pelos alegantes em sede de contraditório.

II ORIGEM E OBJETO DO PROCESSO

4. Este processo de auditoria teve origem na notificação da decisão arbitral do processo n.º 1302/2019-A, efetuada pelo Presidente da Direção do CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa, através de remessa eletrónica, registada na Secretaria do Tribunal de Contas em 28.04.2020.³
5. Nos termos do ponto 15 daquela decisão arbitral *“(…) No caso dos autos, verifica-se ter ocorrido a celebração de contratos onerosos em inobservância das regras legais da contratação pública, com a consequente nulidade dos contratos desse modo firmados e dando origem ao pagamento dos montantes*

¹ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 6.08, e alterada sucessivamente pelas leis n.ºs 87-B/98, de 31.12; 1/2001, de 55-B/2004, de 30.12; 48/2006, de 29.08; 35/2007, de 13.08; 3-B/2010, de 28.04; 61/2011, de 07.12; 2/2012, de 06.01; 20/2015, de 09.03; e 42/2016, de 28.12.

² Regulamento n.º 112/2018, de 24.01, publicado no DR, II série, de 15.02.

³ Vd. fls. 1 e ss. Do PEQD n.º 170/2020.

reclamados pelos operadores económicos com quem o Município de Castro Daire contratou, sem cobertura legal para tal despesa.

(...) porque os factos dados como provados neste processo podem configurar (ou ter na sua origem) violações passíveis de desencadear a responsabilidade financeira dos titulares dos órgãos ou agentes administrativos envolvidos, deverá ser dado conhecimento desta Decisão Arbitral ao Tribunal de Contas, de modo a permitir a este órgão o apuramento das eventuais responsabilidades financeiras a que haja lugar e, se for o caso, a aplicação das correspondentes sanções, nos termos do disposto nos artigos 57.º e seguintes da LOPTC.”

6. Foi constituído o PEQD n.º 170/2020, que correu termos no âmbito das competências do NATDR⁴. Da análise efetuada, o Núcleo concluiu existirem indícios de eventuais infrações financeiras e, assim, a necessidade de prosseguir para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, tendo merecido despacho de concordância, da Exma. Juíza Conselheira da Área de Responsabilidade IX, exarado na Informação n.º 277/2020 – NATDR, em 19.01.2021.⁵
7. O apuramento das eventuais responsabilidades financeiras incide, exclusivamente, sobre os factos descritos naquela informação como revelando indícios de eventuais ilicitudes de natureza financeira, nos termos propostos.
8. O presente processo de auditoria, foi registado na Secretaria deste Tribunal, em 31.05.2022, com o n.º 10/2022-ARF- 2.ª Secção, data relevante para efeitos de contagem dos prazos de prescrição de eventuais procedimentos por responsabilidades financeiras.

III DOS FACTOS

9. Previamente refira-se que, no âmbito desta auditoria, fomos confrontados com uma generalizada falta de informação documental relativa aos factos apreciados. Esta circunstância impossibilitou a identificação dos responsáveis pela prática, caso a caso, da maior parte dos atos eventualmente ilícitos ou irregulares.

⁴ Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos organismos de controlo interno.

⁵ Vd. fls. 328/ss do PEQD.

10. Em resultado das diligências efetuadas pelo NATDR, no âmbito do PEQD n.º 170/2020, verificou-se que, no período de 2015-2020, para além do processo arbitral n.º 1302/2019-A supramencionado, o Município de Castro Daire foi demandado em mais três ações arbitrais, intentadas por várias entidades, em coligação ativa, pedindo a condenação da autarquia no pagamento de verbas que lhes eram devidas como contrapartida da realização de obras, fornecimento de bens e/ou prestação de serviços, efetuados ao demandado a solicitação deste.
11. O montante global total das verbas reclamadas nos quatro processos ascendeu a 446 327,73€, tendo todos os pedidos sido julgados procedentes. Saliente-se que, o recurso ao tribunal arbitral para dirimir o conflito, bem como a fundamentação jurídica das decisões arbitrais que serviram de título para a efetivação dos pagamentos por parte da autarquia, não foram objeto de análise nesta auditoria.
12. Os atos objeto das decisões arbitrais, foram praticados em datas anteriores à entrada em funções do atual executivo municipal. No âmbito dos referidos processos, o tribunal arbitral apurou o seguinte:
- Processo n.º 1290/2019 – A, de 09.03.2020⁶: 29 demandantes forneceram diversos bens e serviços entre 2014 e 2018, de natureza variada (materiais de limpeza, execução de trabalhos de construção civil, fornecimento de botijas de gás, lavagens de automóveis, serviços de reparações, etc.) que totalizaram o montante global de 93 975,76€. Note-se que, os valores reclamados variaram entre a quantia irrisória de 55,35€ (cinquenta e cinco euros e trinta e cinco cêntimos) e 18 273,40€.
 - ✓ Antes de intentarem a ação arbitral os fornecedores tinham interpelado o Município, por diversas vezes, reclamando o pagamento das dívidas, sem resultado.
 - ✓ Nos autos ficou provado *“a não adoção (correta ou incorreta) de um dos procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos, nomeadamente o ajuste direto, mas sim a interpelação direta, pela Câmara Municipal de Castro Daire, de operadores económicos para a prestação de serviços ou para o fornecimento de bens”*.

⁶ Cf. Fls. 308/ss do PEQD e quadro 2 a fls. 5 do processo ARF.

- ✓ O Município reconheceu expressamente que os bens e serviços foram fornecidos e prestados, no âmbito de um compromisso arbitral subscrito em 10.05.2019 mencionado na decisão arbitral.
 - ✓ O tribunal arbitral condenou o demandado a pagar aos demandantes os montantes reclamados.
 - ✓ Os montantes foram pagos.
- Processo n.º 1302/2019 - A, de 23.04.2020⁷: cinco demandantes, reclamando um valor total de 84 261,59€, relativo a prestação de serviços entre 2013 e 2017 (estudos técnicos e de viabilidade económica, projeto de construção de armazém municipal, certificações energéticas, etc.).
- ✓ O tribunal arbitral reproduziu as mesmas considerações sobre a ausência de procedimentos, o que não se confirmou em todas as situações, de acordo com os factos apurados no PEQD.
 - ✓ O Município subscreveu um compromisso arbitral, em 23.09.2019, reconhecendo expressamente o fornecimento e prestação dos bens e serviços, bem como os montantes em dívida.
 - ✓ Foi condenado a pagar os montantes reclamados, o que cumpriu.
- Processo n.º 1303/2019 - A, de 30.04.2020⁸: seis demandantes, reclamando o pagamento de dívidas no valor total de 116 904,38€, relativos a empreitadas, fornecimento de bens e prestação de serviços, efetuados essencialmente em 2017 (obras várias, fornecimento de material de reparação de estradas, etc.).
- ✓ Dos factos apurados no processo, o tribunal arbitral concluiu que não tinham sido adotados os procedimentos exigíveis, à semelhança do observado nos outros processos, verificando-se que *“nalguns casos, não existe requisição nem compromisso, noutros só existe requisição, e noutros, ainda uma proposta da Câmara”*.

⁷ Vol. I do PEQD e quadro 1 a fls. 4 do processo ARF.

⁸ Vd. fls. 336/ss do PEQD e quadro 3 a fls.6 do processo ARF.

- ✓ Pese embora a falta de documentos de suporte das aquisições, no compromisso arbitral subscrito em 14.11.2019, o Município reconheceu o fornecimento dos bens e a prestação dos serviços.
- ✓ Os montantes foram pagos em cumprimento da decisão de condenação proferida pelo tribunal.
- Processo n.º 1304/2019-A, de 11.05.2020⁹: três demandantes reclamam o pagamento de uma verba equivalente a 151 186,00€, relativo a empreitadas adjudicadas pela autarquia, em 2017, tendo os trabalhos sido executados (requalificação e pavimentação de ruas e arruamentos, etc.).
 - ✓ As empreitadas seguiram os trâmites do ajuste direto, procedimento permitido face aos valores das adjudicações, ao abrigo da versão do CCP aplicável à data dos factos.
 - ✓ Nas três situações, o presidente da autarquia em funções à data, autorizou a abertura dos procedimentos de ajuste direto, bem como as adjudicações propostas pelos júris. O chefe da DOMA (Divisão de Obras Municipais e Ambiente) foi o autor das propostas de abertura dos procedimentos e o presidente dos júris dos concursos.
 - ✓ Não há evidência de terem sido celebrados contratos escritos, formalidade exigida pelo CCP.
 - ✓ A autarquia confirmou a realização das obras, no compromisso arbitral subscrito em 24.11.2019, citado na decisão arbitral.
 - ✓ O tribunal deu provimento ao pedido, tendo condenado o Município nos pagamentos peticionados, o que foi cumprido.

13. No âmbito do PEQD, foram pedidos elementos e esclarecimentos à autarquia, sobre as situações descritas. Dos dados prestados pela entidade¹⁰, inferiu-se que, a área de aquisições de bens e serviços e empreitadas, existente à época dos factos, revelava um deficiente controlo interno, conforme é referido pelo NATDR *“Pese embora o MDC não ter facultado informação relativa às datas de fornecimento do bem e/ou aquisição do serviço, da entrada da fatura nos serviços municipais e do*

⁹ Vd. fls. 362/ss do PEQD e quadro 4 a fls. 6 do processo ARF.

¹⁰ Ofícios n.ºs 4971, de 16.06.2020, e 10154, de 28.10.2020, ambos subscritos pelo Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire (Vd. respetivamente fls. 27/ss e 323/ss do PEQD).

reconhecimento patrimonial da obrigação correspondente, (...) a factualidade apurada é conclusiva relativamente à data em que ocorreram as prestações de serviços ou fornecimentos de bens, e todas as contratações são anteriores a 31/10/2017 (...) . (vd. informações acima identificadas).

14. A factualidade, mais detalhada, apurada pelo NATDR, a partir dos elementos fornecidos pela autarquia, está refletida nos quadros inseridos a fls. 4 a 6 do presente processo ARF. Em síntese, conclui-se da análise dos quadros, o seguinte:

- i) Nas situações em que há evidência de adoção de procedimentos, recorreu-se ao ajuste direto, regime simplificado, ou com consulta a três ou mais entidades. Em, pelo menos, dois casos identificados como “ajuste direto simplificado”, os valores em causa ultrapassavam o montante de 5 000,00 €, valor limite máximo para esse tipo de procedimento, no que diz respeito às aquisições de bens e serviços, nos termos do art.º 128.º do CCP em vigor à data dos factos¹¹;
- ii) Não há evidência de requisição externa na maior parte dos casos;
- iii) Na maior parte das situações não há evidência de autorização da despesa nem de cabimento prévio;
- iv) Não há evidência de terem sido celebrados contratos escritos entre as partes, no entanto os serviços foram prestados e os bens fornecidos, conforme foi reconhecido pelo município, nos termos constantes dos autos;
- v) Apesar da autarquia não ter facultado informação sobre as datas concretas do fornecimento dos bens ou da prestação dos serviços (o que não abona a favor do controlo implementado na área) apurou-se que, as mesmas foram anteriores a 31 de outubro de 2017¹²; as faturas correspondentes só foram emitidas em 2020;

¹¹ Esse valor mantém-se na versão atual em vigor para as aquisições de bens e serviços e introduziu-se na norma o valor de 10 000,00 € para as empreitadas. Anteriormente, não se previa o ajuste direto simplificado para as empreitadas.

¹² Vd. atas n.º 3/2020 e n.º 1/2021, das reuniões da Assembleia Municipal de Castro Daire (fls. 7-12 do processo ARF). Dos elementos constantes da *pendrive* enviada pela autarquia (cfr. fls. 327 do PEQD), foi enviado email aos operadores económicos, em 11.05.2018, tendo por remetente a Dra. Cristina Sousa da Divisão Administrativa e Financeira, com o seguinte texto: “No âmbito do trabalho de circularização de saldos a 31 de outubro de 2017 vimos, pelo presente, solicitar que nos informem, de forma discriminada, qual o valor à referida data dos bens fornecidos e/ou serviços prestados e não faturados (...)”.

- vi) Os cabimentos, compromissos, informação sobre os fundos disponíveis e reconhecimento patrimonial das obrigações, relativos às aquisições em causa, só foram emitidos após as decisões arbitrais, ou seja, em 2020;
- vii) Os pagamentos foram efetuados em 2020, em cumprimento das decisões arbitrais.
15. No âmbito desta auditoria, apurou-se que, entre 2009 e 2017, manteve-se em funções o mesmo Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire e os mesmos vereadores com funções a tempo inteiro, conforme resulta dos dados constantes da aplicação GENT.
16. Apurou-se, da consulta ao website do Município de Castro Daire que, em reunião ordinária da mesma, realizada em 18 de dezembro de 2009, foi aprovado um “Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de corrupção e infrações conexas”¹³. De entre as áreas consideradas como mais suscetíveis de gerarem riscos são identificadas as da “contratação pública” e a da “gestão financeira” (vd. pág. 18 do plano). Por consubstanciarem algumas das situações supra analisadas, salientam-se os seguintes riscos identificados expressamente no documento:
- **Na contratação pública:** inexistência de cabimentação prévia da despesa; inexistência ou existência deficiente de um sistema de controlo interno, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais; fundamentação insuficiente do recurso ao ajuste direto, quando baseado em critérios materiais, etc.;
 - **Na gestão financeira:** assunção de despesas sem prévio cabimento na respetiva dotação orçamental; deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos concursos, gestão de stocks, receção e armazenagem de bens e produtos; deficiente controlo dos compromissos assumidos e das dotações orçamentais disponíveis.
17. O plano contempla vários exemplos de medidas destinadas a ultrapassar ou minimizar aqueles riscos, designadamente, a implementação de controlos internos nas áreas identificadas. Ora, os factos analisados parecem demonstrar que não houve implementação de procedimentos para ultrapassar tais riscos, nem existe evidência de qualquer monitorização do Plano, apesar do tempo

¹³ Vd. fls. 13-30 do processo ARF.

decorrido entre 2009 e 2017, período em que se mantiveram em funções os mesmos eleitos e dirigentes.

18. A responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é do órgão executivo e do Presidente da Câmara Municipal, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes, nos termos estabelecidos no Plano, à data da sua aprovação. São identificados, designadamente, os responsáveis pela Divisão Financeira e pela Divisão de Obras Municipais, (vd. páginas 7 e 12), os quais se mantêm nesses cargos atualmente, conforme se verificou no âmbito desta auditoria¹⁴.

IV DO DIREITO

19. Face ao exposto, têm relevância para efeitos do apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, os seguintes factos apurados:
- Nas poucas situações em que há evidência de ter sido adotado procedimento pré-contratual, apurou-se que nem sempre foi escolhido o procedimento mais correto face ao valor em causa;
 - Não há evidência, na maior parte das situações, de que a realização da despesa tivesse sido autorizada pelo responsável competente nem que tivesse sido emitido o cabimento prévio;
 - A cabimentação das despesas, assunção dos compromissos respetivos, reconhecimento das obrigações, foram apenas efetuadas em 2020, ou seja, posteriormente às aquisições efetuadas e após as decisões arbitrais.
 - O controlo interno é inexistente ou deficiente na área das aquisições de bens e serviços e de empreitadas bem como, na área de gestão administrativa e financeira.

¹⁴ Chefe da Divisão de Obras Municipais e Ambiente: Eng. Ernesto da Silva Rodrigues; chefe da Divisão Administrativa e Financeira: Dra. Blandina Almeida Estêvão Meneses. (vd. fls. 31-38, do processo ARF.)

20. As despesas das autarquias locais, enquanto despesas públicas, estão subordinadas, entre outros, aos princípios da legalidade e regularidade financeiras e, nesse contexto, sujeitas ao cumprimento das seguintes normas e requisitos financeiros:

- i) verificação da conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa);
- ii) regularidade financeira (inscrição orçamental, cabimento e adequada classificação daquela despesa);
- iii) economia, eficiência e eficácia, tudo nos termos, em especial, do ponto 2.3.4.2., alínea d), do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹⁵;
- iv) cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) e do seu diploma regulamentar¹⁶;
- v) cumprimento das regras relativas à competência para autorização da despesa, nos termos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)¹⁷.

21. 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, respetivamente”*. Ao abrigo desta norma, os registos contabilísticos correspondentes às fases de realização das despesas, designadamente os cabimentos e os compromissos, têm de ser anteriores à assunção das mesmas e não posteriores como aconteceu nos casos carreados nos autos.

22. As autarquias locais estão sujeitas ao regime estabelecido na LCPA, ao abrigo do respetivo art.º 2.º, regime esse que é imperativo, nos termos estatuídos no art.º 13.º *“O disposto nos artigos 3.º a 9.º e 11.º da presente lei tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário.”*

¹⁵ O POCAL foi aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22.02,(alterado sucessivamente pelas Leis n.ºs 162/99, de 14.09, 60-A/2005, de 30.12 e 114/2017, de 29.12 e pelos Decretos-Leis n.ºs 315/2000, de 02.12, 84-A/2002, de 05.04 e 192/2015, de 11.09.); a atual LEO foi aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11.09.

¹⁶ A LCPA foi aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21.02, (alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14.05, 64/2012, de 20.12, 66-B/2012, de 31.12 e 22/2015, de 17.03.) a LCPA foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, (sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20.12 e 66-B/2012 e pelo Decreto-Lei n.º 99/2015, de 02.06.)

¹⁷ O RJAL foi aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12.09 (sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08 e 66/2020, de 04.11).

23. Ora, dispõe o n.º 1, do art.º 5.º, da LCPA que *“Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente são, para todos os efeitos, nulos.”*
24. Por seu lado, de acordo com o n.º 1, do art.º 9.º, também da LCPA *“nenhum pagamento pode ser realizado (...) sem que o respetivo compromisso tenha sido assumido em conformidade com as regras e procedimentos previstos na lei e em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas.”*
25. As regras supracitadas, sobre os cabimentos e compromissos, estabelecidas no POCAL e na LCPA, foram subvertidas nas aquisições em apreço, uma vez que esses registos só foram emitidos após as decisões arbitrais. O incumprimento dessas regras consubstancia ainda a violação do princípio da regularidade financeira acima referido.
26. Nos termos do n.º 1, do art.º 11.º, da LCPA *“Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos em violação do previsto na presente lei incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira sancionatória ou reintegratória, nos termos da lei em vigor.”*
27. Dos dados carreados nos autos há fortes indícios de que, de forma generalizada, as regras e princípios atrás invocados não foram respeitados no âmbito das aquisições de bens, serviços e empreitadas realizadas, consubstanciando eventuais infrações financeiras. A violação das normas sobre *“assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*, configura uma infração financeira de natureza sancionatória, nos termos do art.º 65.º/1-b), da LOPTC. No entanto, não foi possível identificar as datas dos fornecimentos nem os responsáveis financeiros pelos atos eventualmente irregulares, face à escassez de documentos de suporte. Neste contexto, não se torna possível uma análise rigorosa casuística, bem como uma eventual imputação de responsabilidades financeiras a cada ato praticado.
28. A falta de informação e de dados contabilísticos mencionados supra, leva-nos a concluir que não foram implementados regras e procedimentos de controlo interno na área das aquisições de bens, serviços e empreitadas, nem na de gestão administrativa e financeira, contrariando o disposto no POCAL, sobre a matéria, designadamente, o respetivo ponto 2.9.3 e os subpontos do ponto 2.9.10.2. Um sistema de controlo interno é essencial para garantir a fiabilidade dos atos praticados,

a prevenção de fraudes, erros e ilegalidades, e para tornar eficaz e transparente a atuação da administração pública, designadamente no âmbito da realização de despesas públicas.

29. O POCAL consubstanciou a reforma da administração financeira e das contas públicas no setor da administração autárquica, visando criar condições para a implementação de uma contabilidade moderna, como instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais. Uma das medidas aprovadas foi a criação de um sistema de controlo interno, tendo por objetivo o estabelecimento de regras e procedimentos destinados, fundamentalmente, ao cumprimento dos princípios da legalidade e da transparência administrativa.
30. Estatui o ponto 2.9.1 do POCAL que *“O sistema de controlo interno a adotar pelas autarquias locais engloba, designadamente, o plano de organização, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação de informação financeira fíável”*. Várias autarquias locais têm regulamentos de controlo interno aprovados, o que não se verificava no Município de Castro Daire à data dos factos.
31. Cabia ao órgão executivo do Município, nos termos do ponto 2.9.3 do POCAL, aprovar e manter *“em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às atividades da autarquia local”* bem como, *“assegurar o seu acompanhamento e avaliação permanente”*. Ora, a factualidade descrita, revela fortes indícios do incumprimento daquela norma, o que consubstancia um eventual ilícito financeiro de natureza sancionatória nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC.
32. Em sede do contraditório, todos os visados se pronunciaram sobre o controlo interno, trazendo à colação a informação da criação, em 2017, de um Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (GACI), a funcionar na dependência direta da Presidência da Câmara Municipal, que teria como missão, entre outros, o aperfeiçoamento do sistema de controlo interno, devendo acompanhar, com independência técnica e de forma sistemática, a organização e o funcionamento dos serviços, *“tendo uma ampla liberdade de atuação”*. Até final de 2017 ainda não estavam concluídas as tarefas atribuídas ao Gabinete (vd. alegações conjuntas, no ponto 6.4, que remetem para os dados do relatório de gestão do exercício de 2017).

33. A Chefe da DAF, no exercício do seu contraditório pessoal, informou que, em 2013, a IGF recomendou ao Município a revisão da norma de controlo interno que existia desde 2001 e a criação de um departamento ou pessoa responsável pela função do controlo interno (conclusão 3.5.1. do relatório n.º 1090/2013 da IGF, conforme citado no ponto 6.5. do presente relatório).
34. Por sua vez, o atual presidente do executivo municipal, no contexto do contraditório institucional, confirmou que, à data dos factos, *“a área de aquisições de bens e serviços e empreitadas (...), não tinha uma rigorosa tramitação dos procedimentos em apreço, havendo falhas e omissões a nível procedimental (ausência de registo e de documentação), e, ao mesmo tempo, não havia um controlo interno que permitisse detetar e corrigir tais falhas”*. O autarca informou, ainda, que foram tomadas medidas para ultrapassar as deficiências apontadas na auditoria, entre as quais, a revisão e atualização do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão aprovado em 2009 (vd. ponto 6.2. deste relatório).

V IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

35. Do exposto nos parágrafos anteriores, resulta inquestionável a deficiência e fragilidade do controlo interno, nas áreas referidas, o que exigia um maior cuidado e preocupação por parte de todos os responsáveis, na verificação e confirmação do cumprimento de procedimentos, para ultrapassar as falhas detetadas, e não o facilitismo que parece ter imperado. Desde 2009, quando foi aprovado o mencionado Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, foram identificadas como áreas de risco, entre outras, a da “Contratação Pública” e a da “Gestão Financeira”, tendo sido definidas medidas para evitar os vários riscos detetados, entre as quais, a implementação de um sistema de controlo interno em cada uma dessas áreas. Tal como se descreveu acima, no ponto III, a responsabilidade pela sua implementação, execução e avaliação, cabia ao órgão executivo, ao presidente da câmara municipal e a todo o pessoal com funções dirigentes, entre os quais, os chefes da Divisão Financeira (DAF) e da Divisão de Obras Municipais (DOMA).
36. Entre 2009 e 2017 mantiveram-se nos seus cargos os mesmos responsáveis e dirigentes, período que se afigura suficiente para que tivessem efetivado de facto as medidas necessárias para evitar aqueles riscos. Apesar dos alertas do Plano, só na sequência das recomendações da IGF, em 2013,

foram adotadas medidas para a criação do Gabinete de Auditoria e Controlo Interno, só concluída em 2017.

37. Neste contexto, o incumprimento do disposto no ponto 2.9.3 do POCAL, que decorre da manifesta ausência de um adequado controlo interno nas áreas das aquisições de bens e serviços e empreitadas e da gestão administrativa e financeira, no período compreendido entre 2013 e 2017, configura um ilícito financeiro nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC, sendo eventualmente responsáveis os membros do órgão executivo, em funções nesse período, designados e com os pelouros estabelecidos nos termos da ata n.º 20/2013, de 08.10: José Fernando Carneiro Pereira (Presidente); Eurico Manuel Almeida Moita (Vice-Presidente); Dr. Rui Manuel Pereira Braguês e Leonel Marques Ferreira (vereadores a tempo inteiro).
38. São ainda responsáveis por aquele incumprimento, o Chefe da Divisão de Obras Municipais e Ambiente (DOMA) e a Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (DAF), respetivamente, Eng.º Ernesto da Silva Rodrigues e Dr.ª Blandina Almeida Estêvão Meneses.
39. Os factos acima descritos e analisados, configuram ilegalidades financeiras, passíveis de consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º. n.º 1, alínea b), da LOPTC, punível com multa, cujos limites mínimo e máximo se situam entre 25 UC e 180 UC, nos termos do n.º 2, do mesmo artigo 65.º da mesma Lei.

VI ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO

6.1. DAS ALEGAÇÕES APRESENTADAS

40. Os contraditórios institucional e pessoal foram exercidos dentro do prazo fixado para o efeito. Três dos visados optaram por apresentar as suas alegações em conjunto, modo pelo qual será apresentada a respetiva análise.¹⁸
41. Os argumentos apresentados em contraditório, considerados relevantes, foram introduzidos, e identificados como tal, nos pontos em que a matéria foi tratada.

6.2. CONTRADITÓRIO INSTITUCIONAL

42. De acordo com a informação prestada pelo atual Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire, Paulo Martins de Almeida, o atual executivo municipal *“entrou em funções em 21.10.2021 (...) no anterior quadriénio de 2017/2021, à exceção de 3 vereadores, a sua composição era a mesma (...)”*. Juntou as atas das primeiras reuniões efetuadas após as eleições autárquicas, comprovando a composição dos executivos mencionados (respetivamente, ata n.º 23, de 26.10.2017 e ata n.º 22, de 21.10.2021¹⁹).
43. Refere que, quando tomou posse no primeiro mandato (26.10.2017), de entre os assuntos em curso à data, tomou conhecimento de que *“havia inúmeras empresas que reclamavam os pagamentos de dívidas respeitantes ao fornecimento de bens e prestação de serviços, de variadíssimas naturezas, alegadamente prestados ao Município no período compreendido entre os anos de 2013 a 2017.”*
44. As diligências então encetadas, *“permitiram concluir que todos os bens foram efetivamente fornecidos e todos os serviços foram efetivamente prestados e que, de facto, não tinham sido feitos os pagamentos reclamados”*. E mais informa, *“(...) apurou-se, também, que embora em alguns casos tivessem sido adotados procedimentos, muitos houve em que os mesmos apresentavam inúmeras falhas ou, pura e simplesmente, não tinham qualquer procedimento que os sustentasse.”* A resolução das situações foi

¹⁸ Alegações a fls. 74 e seguintes do processo ARF.

¹⁹ Vd. fls. 141-147 do Processo ARF.

submetida ao Centro de Arbitragem Administrativa e foram pagas as quantias nos termos decididos pelo Tribunal Arbitral.

45. Reconhece a inexistência de um controlo interno eficiente *“Tais diligências e a factualidade apurada permitiram também concluir que a área de aquisições de bens e serviços e empreitadas, existente à época dos factos, não tinha uma rigorosa tramitação dos procedimentos em apreço, havendo falhas e omissões a nível procedimental (ausência de registo e de documentação), e, ao mesmo tempo, não havia um controlo interno eficiente que permitisse detetar e corrigir tais falhas”*.
46. O autarca informa que foram tomadas medidas para alterar os procedimentos e o seu controlo, designadamente:
- ✓ *“Realização de reuniões periódicas com os dirigentes no sentido de fazer o ponto da situação dos procedimentos em curso e perceber da sua normal e completa tramitação”;*
 - ✓ *“implementadas regras e procedimentos – (...) registo detalhado de todos os passos dados no âmbito de quaisquer procedimentos na plataforma do Município e a sua publicitação no site do Município – que permitem controlar de forma rigorosa o cumprimento de todas as normas”;*
47. O executivo vai proceder à revisão e atualização do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, aprovado em 2009, *“onde serão certamente acolhidas as recomendações deste Tribunal constantes no ponto VII do Relatório de Auditoria (...)”*. Junta documento comprovativo dessa iniciativa²⁰. Esta informação foi introduzida no ponto IV deste relatório.

6.2.1. Apreciação das alegações

48. O autarca corrobora as observações produzidas no relato da auditoria, e acolhe as recomendações nele produzidas. Afirma a intenção de implementar medidas tendentes a ultrapassar as deficiências detetadas na área das aquisições de bens e serviços, e empreitadas, com o objetivo de criar um sistema de controlo interno eficiente e eficaz.

²⁰ Vd. fls. 148-151 do processo ARF.

6.3. CONTRADITÓRIO PESSOAL DO EX-PRESIDENTE DO EXECUTIVO

49. José Fernando Carneiro Pereira, Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire no período auditado, optou por exercer o seu contraditório, exclusivamente, através da citação de alguns artigos da LOPTC, e de várias sentenças e acórdãos da 3.ª Secção do Tribunal de Contas. Não refuta diretamente nenhum dos factos que lhe foram imputados no relato de auditoria, nem apresenta quaisquer provas ou elementos novos passíveis de afastar ou de alterar as conclusões feitas nesse documento. (vd. fls. 74-82, do processo ARF).
50. Conclui alegando que *“jamais houve culpa de Fernando Carneiro, que sempre pautou a sua conduta por manifestos princípios de legalidade e regularidade”* e solicita, em síntese, a relevação da sua [eventual] responsabilidade pois *“não agiu com dolo, colaborou com vista à descoberta dos factos ocorridos, e foi a primeira vez que (...) foi confrontado com uma situação semelhante (...)”*.

6.3.1. Apreciação das alegações

51. O visado não trouxe à colação quaisquer elementos ou dados que permitissem afastar as observações efetuadas no âmbito da auditoria, mantendo-se, neste contexto, as conclusões do relato sobre os factos que lhe são imputados.

6.4. CONTRADITÓRIO PESSOAL – alegações conjuntas

52. Eurico Manuel Almeida Moita, Rui Manuel Pereira Braguês e Leonel Marques Ferreira, vice-presidente e vereadores a tempo inteiro da autarquia, à data dos factos, optaram por exercer em conjunto o seu direito ao contraditório (vd. fls. 98/ss do processo ARF). Exerceram os seus cargos *“durante cerca de 8 anos (com a exceção do ex-Vereador a tempo inteiro Leonel Marques Ferreira, cujo mandato se iniciou no dia 08/10/2013), tendo exercido o último mandato até 22/10/2017.”*
53. Os visados afirmam que zelaram *“permanentemente pelo cabal cumprimento de todas as disposições legais e regulamentares a que a entidade sobre a qual detinham responsabilidades esteve obrigada”*, tendo ficado surpreendidos quando *“tiveram conhecimento (...) dos processos que decorreram no Tribunal Arbitral mencionados na ARF, e, (...), do teor do relato da presente Auditoria, uma vez que sempre estiveram*

convencidos de que os processos administrativos que decorreram no Município (...), ao longo dos anos em que exerceram funções, com ou sem a sua intervenção, estavam sujeitos a critérios rigorosos de controlo administrativo e/ou financeiro por parte dos dirigentes e técnicos municipais, previamente à sua submissão e decisão dos membros do órgão executivo”.

54. Em síntese, refutam qualquer responsabilidade nos factos imputados, remetendo a mesma, fundamentalmente, para os dirigentes das unidades orgânicas com competências na área das aquisições de bens, serviços e empreitadas, a saber: Divisão Administrativa e Financeira (DAF) e Divisão de Obras Municipais e Ambiente (DOMA)²¹. Segundo informam, estava instituído um circuito interno (que designam “*tramitação interna do município*”), a ser cumprido para efeitos das mencionadas aquisições, constituído pelos passos seguintes:

- *“qualquer aquisição de bens, serviços ou empreitadas era iniciada com uma informação/proposta de realização de despesa onde o trabalhador afeto ao serviço requisitante detalhava os bens/serviços a adquirir e fundamentava a sua necessidade.”*
- *“Depois de validada pelo superior hierárquico, esta proposta seria obrigatoriamente remetida aos serviços financeiros, a fim de ser avaliada a disponibilidade de dotação orçamental e, em caso afirmativo, de ser registado o cabimento orçamental.”*
- *“Só depois de garantida a cobertura orçamental da despesa, aquele documento transitava para o serviço responsável pela realização do procedimento de contratação, que podia variar entre os serviços afetos à Divisão Administrativa e Financeira (DAF), no caso de bens e serviços correntes ou destinados à administração geral municipal, e os serviços afetos à Divisão de Obras Municipais e Ambiente (DOMA), no caso de empreitadas ou bens e serviços destinados às obras executadas por administração direta.”*
- *“Em qualquer um dos casos, era, inequivocamente, uma destas unidades orgânicas que tinha a incumbência de reunir a informação necessária e realizar os procedimentos de contratação, à luz da legislação em vigor, em especial, do Código dos Contratos Públicos.*
- *“A informação necessária para a abertura dos procedimentos de contratação incluía, para além do cabimento orçamental já recolhido, os despachos relativos à autorização da despesa pela entidade competente para contratar, à escolha do procedimento de contratação, à indicação da entidades a convidar e nomeação do júri dos procedimentos, nos casos aplicáveis, sendo ainda responsáveis pela elaboração das peças dos procedimentos e a sua submissão a aprovação pelo membro do órgão executivo com competência para o ato.*
- *“Após o decurso dos procedimentos referidos, voltavam a ser os responsáveis dos serviços afetos às divisões mencionadas a submeter as informações técnicas ou relatórios de análise das propostas ao membro do órgão executivo com competência para contratar, de modo a obter despacho de adjudicação, aprovação de minutas contratuais e autorização para celebração de contrato.”*

21 Em anexo às alegações, os visados remeteram cópia das fichas de caracterização dessas unidades orgânicas, aprovadas por unanimidade por deliberação da Câmara Municipal, em reunião de 16.04.2015.

55. Sobre as irregularidades apontadas no relato de auditoria, de que enformam as situações que deram origem aos processos arbitrais, aduzem os alegantes que *“facilmente se conclui, pela análise dos dados que constam nos quadros anexos, que a inexistência de cabimento, compromisso, requisição externa ou contrato resultou do facto do dirigente responsável pela DOMA ter subscrito propostas de realização de despesa a que o próprio não deu o seguimento devido, havendo fortes indícios de que o mesmo tenha vindo a contactar diretamente os operadores económicos para a realização dos trabalhos e/ou fornecimentos, sem que estivessem concluídos, ou até iniciados, os respetivos processos de contratação.”*
56. Reconhecem que *“(…) como é referido na ARF, todas as situações descritas indiciam a ausência de um sistema eficaz de controlo interno aplicável às áreas administrativa e financeira, com especial incidência na contratação pública, que foi do conhecimento dos membros do executivo municipal desde o início das suas funções.”*
57. Informam ainda que, foi criado um *“Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (GACI), a funcionar no âmbito dos Serviços Integrados da Presidência, tendo uma ampla liberdade de atuação”* e que tinha como missão *“contribuir para uma melhoria do desempenho organizacional do município, para o aperfeiçoamento do sistema de controlo interno e para a promoção da qualidade, acompanhando, com independência técnica e de forma sistemática, a organização e o funcionamento dos serviços.”* Segundo referem, até final de 2017 *“ainda não estavam concluídas as tarefas atribuídas”* ao GACI (remetem para os dados do Relatório de Gestão do exercício de 2017, da responsabilidade do novo executivo, conforme sublinham). O ponto IV deste relatório, foi aclarado com estes dados.
58. E, sobre o cumprimento das normas de execução orçamental, da contratação pública, da assunção de compromissos, etc. *“a sua aplicação por parte dos dirigentes era efetuada com constrangimentos e falhas, muitas delas que não chegaram ao conhecimento dos membros do órgão executivo, como, aliás, fica demonstrado na presente auditoria”.*
59. Concluem, sobre esta questão, afirmando *“A demonstrar aquilo que agora se refere está o facto de, à data da realização da auditoria em apreço, ainda não existir um sistema de controlo interno aprovado, ficando evidente que os problemas são transversais aos executivos municipais, por dependerem muito mais do compromisso dos seus dirigentes”.*

60. Os alegantes fazem ainda algumas considerações sobre a situação económica e financeira da autarquia, entre 2013 e 2017, que consideram favorável, mas que nos escusamos de referir neste ponto por serem irrelevantes para a questão da ausência de controlo interno.
61. Justificando aquilo que dizem parecer ser *“um certo “facilitismo” no controlo da atuação dos serviços e dos seus dirigentes, esse comportamento esteve sempre justificado pela forma com que os signatários encararam a importância do cumprimento da matriz de atribuições e competências essenciais do município, esse comportamento esteve sempre justificado pela forma com que os signatários encararam a importância do cumprimento da matriz de atribuições e competências essenciais do município e a manutenção do nível de atividade municipal, de modo a evitar penalizar o interesse comum das populações, entendendo que era preferível conceder autonomia e liberdade aos serviços, para que atuassem da forma que entendessem mais correta e eficaz, à luz dos princípios subjacentes a toda a administração pública, do que penalizar os municípios pelo hipotético atraso dos serviços, caso optassem por ter uma interferência mais vincada.”*
62. Concluem as alegações requerendo a relevação da eventual responsabilidade financeira ao abrigo do n.º 9, do art.º 65.º da LOPTC, invocando que, a sua eventual culpa *“é diminuta e baseada em eventual negligência”* e *“nunca foram alvo de recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno para correção das irregularidades em questão, nem tão pouco foram indiciados ou tomaram parte em processos de irregularidades de qualquer natureza, tendo pautado a sua conduta pela prossecução da legalidade, boa fé e sentido de serviço público.”*

6.4.1. Apreciação das alegações

63. Da análise das alegações resulta que os respondentes reconhecem as irregularidades apontadas na auditoria, remetendo, no entanto, toda a responsabilidade pelo incumprimento das normas legais, para os dirigentes da DOMA e da DAF.
64. Reconhecem a ausência de controlo interno, mas não assumem qualquer responsabilidade pela situação, justificando, aliás, com a liberdade e autonomia concedida aos serviços *“para que atuassem da forma que entendessem mais correta e eficaz”*. Para os respondentes, caso optassem por aquilo que designam por *“uma interferência mais vincada”*, os municípios poderiam sair penalizados *“pelo hipotético atraso dos serviços”*. Parece haver aqui uma certa contradição entre os argumentos: por um lado, os alegantes não assumem qualquer responsabilidade pelas irregularidades detetadas, por outro, reconhecem que não exerciam um controlo sobre a atuação dos serviços, os

quais tinham liberdade de atuação, o que, em última análise, permitiria, ou permitiu, a prática daquelas irregularidades.

65. Tendo em consideração que estiveram em funções em todo o período objeto da auditoria, durante o qual houve vários alertas para as falhas encontradas no controlo interno, não se compreende a liberdade e autonomia concedida aos serviços aqui apresentada como justificação para a desresponsabilização dos alegantes. Acresce que, de acordo com as alegações apresentadas pela Chefe da DAF, um deles, Leonel Marques Ferreira, foi designado por despacho de 22.04.2013, do Presidente da Câmara, como responsável pela elaboração de novas normas de controlo interno, das quais deveria constar a unidade orgânica responsável pelo seu controlo.
66. Saliente-se ainda que, apesar de afirmarem que *“nunca foram alvo de recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão de controlo interno para correção das irregularidades em questão (...)”*, não podem ter tido desconhecimento das recomendações efetuadas no relatório da auditoria da IGF, trazidas à colação pela Chefe da DAF, no exercício do seu contraditório pessoal, infra explanadas.
67. Ora, neste contexto, exigia-se uma atuação mais diligente por parte dos visados. Nesta conformidade, os dados trazidos pelos alegantes, não afastam as conclusões da auditoria sobre a sua eventual responsabilidade pela ausência de controlo interno existente, mantendo-se as conclusões efetuadas no relato.

6.5. CONTRADITÓRIO PESSOAL –Chefe da DAF

68. Blandina Almeida Estêvão Meneses, chefe da Divisão Administrativa e Financeira, sobre o incumprimento das regras aplicáveis à realização de despesas públicas e à assunção de compromissos, declara que *“estamos perante um processo de realização atípica de despesa e que as mesmas não foram do conhecimento do serviço de Aprovisionamento da Divisão Administrativa e Financeira, nem do meu conhecimento pessoal. A tomada de conhecimento das mesmas aconteceu com o pedido de requisição por parte dos fornecedores para procederem à emissão de fatura ou com a entrada das faturas no serviço”*.

69. Descreve os procedimentos que foram adotados para resolver as questões relacionadas com o incumprimento dos procedimentos legais detetados, à posteriori, no âmbito daquelas despesas. Segundo aduz, de acordo com os procedimentos adotados *“todos os documentos não reconciliados (...) deveriam ser objeto de confirmação interna no que à receção de bens, serviços ou empreitadas diziam respeito”* concluíram que *“nenhuma confirmação foi realizada por colaboradores da Divisão Administrativa e Financeira o que atesta o não conhecimento das despesas em causa”*.
70. Perante a verificação de que os bens e serviços, objeto dos pedidos de pagamento, tinham sido efetivamente fornecidos, para resolver o problema da falta de enquadramento legal das despesas, *“após avaliação do processo, decisão do executivo em funções, em colaboração com o Serviço Jurídico do Município e acordo dos fornecedores reclamantes os processos foram enviados para o Centro de Arbitragem Administrativa. O Município foi condenado, em 2020, a pagar aos demandantes do processo os montantes reclamados. No seguimento na decisão arbitral são realizados os procedimentos necessários ao cumprimento da mesma”*.
71. Rematando sobre o ponto relativo às despesas referidas nos pontos anteriores, alega a respondente que *“A Divisão Administrativa e Financeira agiu em conformidade com as atribuições que lhe estavam cometidas, desconhecia a existência de fornecimentos de bens, serviços e empreitadas que se consubstanciavam em irregularidades financeiras. Detetada a situação agiu prudente e diligentemente, tentando em cada momento resolver as situações referentes às aquisições que chegaram ao seu conhecimento, não praticando atos desconformes. Pelo exposto entendo que, referentes aos atos desconformes, nenhuma responsabilidade me pode ser assacada.”*
72. No que diz respeito à constatação do relato de auditoria sobre a inexistência/deficiência do controlo interno nas áreas das aquisições de bens, serviços e empreitadas e gestão financeira, a Chefe da DAF traz à colação as seguintes informações (vd. fls. 158/ss):
- Existia uma norma de controlo interno, aprovada em 23.08.2001, que foi considerada desajustada tanto internamente como pela Inspeção-Geral de Finanças, no âmbito da auditoria ao controlo do endividamento e da situação financeira da administração local autárquica ao Município de Castro Daire, tendo sido recomendado: *“alínea Q) -Revisão da Norma de Controlo Interno” e alínea R) Criação de um departamento ou pessoa responsável pela função de controlo interno”* (conclusão 3.5.1. do relatório nº 1090/2013 da IGF). O ponto IV deste relatório foi aclarado com a informação aqui prestada;

- Por despacho de 22.04.2013, o Presidente da Câmara designou Leonel Marques Ferreira como responsável pela elaboração de novas normas de controlo interno, das quais deveria constar a unidade orgânica responsável pelo seu controlo. Foi contratada a Fundação CEFA para formação e implementação do Gabinete de Auditoria e Controlo Interno, tendo o processo culminado com a criação desse serviço no âmbito da *“Unidade de Serviços Integrados da Presidência na dependência direta da Câmara Municipal”*;

73. A alegante entende que *“nenhuma responsabilidade [lhe] pode ser assacada”* sobre as questões relacionadas com o controlo interno uma vez que o GACI funcionava na dependência direta dos serviços integrados da presidência e nunca solicitou à DAF, *“contributos, nomeadamente reflexões individuais e/ou avaliações conjuntas sobre as medidas a implementar no âmbito das lacunas evidenciadas”*.

6.5.1. Apreciação das alegações

74. As irregularidades cometidas, que deram origem às decisões arbitrais e, consequentemente, ao processo de ARF, reportam-se ao período 2013-2017, assim, não pode a alegante vir justificar que *“nenhuma responsabilidade [lhe] pode ser assacada”* pelo facto de o GACI nunca lhe ter solicitado quaisquer *“contributos, nomeadamente reflexões individuais e/ou avaliações conjuntas sobre as medidas a implementar no âmbito das lacunas evidenciadas”*, uma vez que o Gabinete não existia formalmente, pelo menos, até 2017, ano em que surge pela primeira vez mencionado nos mapas de pessoal (conforme resulta da consulta que efetuámos a todos os mapas de afetação/reafectação de pessoal do município, aprovados).

75. Apesar de a alegante, de acordo com os dados e documentos que trouxe à colação, ter adotado medidas para resolver as irregularidades quando delas teve conhecimento, mantêm-se as observações efetuadas no relato de auditoria, sobre a sua eventual responsabilidade no que diz respeito às deficiências do sistema de controlo interno.

6.6. CONTRADITÓRIO PESSOAL – Chefe da DOMA

76. Ernesto da Silva Rodrigues, Chefe da DOMA faz uma descrição das atribuições e funcionamento do serviço, referindo designadamente, que exerce um cargo de *“de alguma complexidade, em razão da*

multidisciplinaridade de situações e problemas a que não é alheia a escassez de meios e recursos exíguos para imenso território (384km²), 16 freguesias e mais de 200 aldeias. Gerir pessoas, expetativas, recursos, redes de distribuição de água, águas residuais, vias, equipamentos, qualidade da água, captação, adução, tratamento e distribuição de água, captação de fundos, candidaturas, contratação pública, autos de medição, pedidos de pagamento, gerir processos, controlo, elaborar projetos e aquisição de bens e serviços, não é tarefa de um homem só mas de uma equipa pequena para acorrer a tantas solicitações. A título de exemplo refira-se que em 2017 procedeu-se a 63 procedimentos, entre empreitadas (concursos públicos e ajustes diretos), e aquisição de bens e serviços. Os recursos humanos da DOMA trabalham em toda a área do município a partir do armazém municipal e 9 trabalham no edifício sede”. No total, o serviço dispõe de 97 funcionários/colaboradores.

77. Segundo alega, sempre exerceu as suas funções com independência técnica embora em *“permanente articulação com o Presidente da Câmara”*.
78. O visado descreve os *“fluxos de procedimentos”* seguidos na DOMA na área das aquisições de bens e serviços e empreitadas e esclarece algumas questões relacionadas com os processos arbitrais (vd. fls. 201/ss).
79. Sobre o controlo interno, informa, à semelhança dos anteriores alegantes, a criação do Gabinete de Auditoria na dependência direta do Presidente da Câmara Municipal.

6.6.1. Apreciação das alegações

80. Sobre o Gabinete de Auditoria na dependência direta do Presidente da Câmara Municipal e o controlo interno, remete-se para as considerações efetuadas no ponto 6.5.1..
81. As alegações apresentadas não afastam as conclusões de auditoria sobre a ausência/deficiência de controlo interno e a eventual responsabilidade do visado.

VII CONCLUSÕES

82. Das considerações de facto e de direito expostas, conclui-se:

- 1º) O presente processo de auditoria teve na base a notificação, ao Tribunal, de um processo arbitral em que foi demandado o Município de Castro Daire, contra o qual vários demandantes reclamavam o pagamento de fornecimento de bens e de prestação de serviços, efetuados a pedido da autarquia e nunca pagos por esta. De acordo com as conclusões do processo, verificam-se irregularidades de natureza financeira, matéria a ser apreciada por este Tribunal por caber na sua esfera de competências.
- 2º) Foi constituído o PEQD n.º 170/2020, em cujo âmbito se apurou que a autarquia tinha sido demandada em mais três processos, com causas de pedir semelhantes. O montante global total das verbas reclamadas nos quatro processos ascendeu a 446 327,73€.
- 3º) O fornecimento dos bens e a prestação dos serviços objeto das decisões arbitrais, foram efetuados em datas anteriores à entrada em funções do atual executivo municipal. Todos os factos foram dados como provados, o demandado reconheceu que os bens tinham sido fornecidos e os serviços prestados, não tendo sido efetuados os pagamentos devidos. O município foi condenado a pagar as verbas peticionadas e cumpriu as decisões arbitrais.
- 4º) As aquisições de bens, serviços e empreitadas em causa, foram efetuadas entre 2013 e finais de 2017. Nos elementos e informações prestados pela autarquia, não foi possível encontrar provas de que tenha havido requisições externas, autorização de despesas, cabimentos prévios, compromissos, etc., que suportassem as aquisições. Só após as decisões arbitrais, proferidas em 2020, foram emitidos os cabimentos, os compromissos, os fundos disponíveis, as faturas e as ordens de pagamento. Esta situação demonstra a subversão das regras e princípios quer da LPCA quer do POCAL, no que diz respeito ao momento da emissão dos cabimentos, compromissos e informação de fundos disponíveis.

- 5º) A falta de informação e de dados contabilísticos mencionados supra, demonstra que não foram implementados métodos e procedimentos de controlo interno na área das aquisições de bens, serviços e empreitadas, nem na área de gestão administrativa e financeira, contrariando o disposto no POCAL, sobre a matéria, designadamente, o respetivo ponto 2.9.3 e os subpontos do ponto 2.9.10.2. Um sistema de controlo interno é essencial para garantir a fiabilidade dos atos praticados, a prevenção de fraudes, erros e ilegalidades, e para tornar eficaz e transparente a atuação da administração pública, designadamente no âmbito da realização de despesas públicas.
- 6º) Em 2009 foi aprovado, pelo executivo em funções, um *“Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e infrações conexas”*, onde foram identificadas como áreas de risco, entre outras, a da *“Contratação Pública”* e a da *“Gestão Financeira”*, tendo sido definidas medidas para evitar os vários riscos detetados, entre as quais, a implementação de um sistema de controlo interno em cada uma dessas áreas, cuja execução e avaliação, caberia ao órgão executivo, ao presidente da câmara municipal e a todo o pessoal com funções dirigentes, entre os quais, os chefes da Divisão Financeira (DAF) e da Divisão de Obras Municipais (DOMA).
- 7º) Os mesmos elementos que compunham aquele executivo, exerceram os cargos ininterruptamente entre 2009-2017, por força dos resultados eleitorais. Por sua vez, os dois chefes de divisão identificados, têm exercido as mesmas funções ininterruptamente, pelo menos até 2021. Uma das medidas adotadas pela autarquia, para resolver as questões relacionadas com as deficiências do controlo interno, foi a criação de um Gabinete de Auditoria e Controlo Interno, o qual, no final de 2017, ainda não tinha concluído as tarefas que lhe foram atribuídas.
- 8º) As alegações dos eventuais responsáveis, apresentadas nos respetivos contraditórios pessoais, não afastaram, no essencial, as conclusões do relatório de auditoria sobre o incumprimento do disposto no ponto 2.9.3 do POCAL, que decorre da manifesta ausência de um adequado controlo interno na área das aquisições de bens e serviços, no período compreendido entre 2013 e 2017, e que configura um ilícito financeiro nos termos do art.º 65.º/1-d) da LOPTC.

9º) No exercício do contraditório institucional, o atual Presidente da Câmara Municipal, reconhece a inexistência de um controlo interno eficiente, informa que foram tomadas medidas para alterar os procedimentos e o seu controlo, acrescentando, ainda, que o executivo vai proceder à revisão e atualização do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, aprovado em 2009, onde serão acolhidas as recomendações constantes do ponto VII do Relato de Auditoria.

VIII EMOLUMENTOS

Ao abrigo do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08 e n.º 3-B/2000, de 04.04, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Castro Daire no valor de seis mil, oitocentos e oitenta e seis euros e sessenta e dois cêntimos, conforme ficha em anexo.

IX RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se ao atual executivo autárquico que informe este Tribunal, no prazo de 90 dias, quais as medidas e procedimentos adotados para a implementação de um controlo interno eficaz nas áreas auditadas. No prazo referido, informe ainda, se a revisão e atualização do Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, aprovado em 2009, já se encontra concretizada.

X VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em cumprimento do n.º 1, do art.º 136.º, do RTC, o projeto de relatório foi remetido ao Ministério Público para emissão de parecer. Com o n.º 84/2022, o referido parecer foi emitido em 12.12.2022, ao abrigo do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, dizendo, em síntese, *“O Ministério Público procederá oportunamente, à análise e apreciação mais detalhada da matéria em causa, documentação e demais elementos pertinentes juntos ao processo de auditoria e eventual imputação subjectiva de responsabilidades (art.º 57.º, LOPTC)”*.

IX DECISÃO

Os juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, bem como o mapa das infrações financeiras (Anexo I), que dele faz parte integrante.
2. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Castro Daire em 6 886,62 Euros, ao abrigo do n.º 1, do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 139/99, de 28.08, e n.º 3-B/2000, de 04.04.
3. Remeter cópia deste Relatório:

3.1. Ao Senhor Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território;

3.2. Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire;

3.3. Aos visados ouvidos em sede de contraditório.

1. Remeter cópia ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
2. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Tribunal de Contas, 15 de dezembro de 2022.

A Juíza Conselheira, relatora

(Maria dos Anjos Capote)

Os Juízes Conselheiros, adjuntos

(Luís Cracel Viana)

(Maria da Luz Carmezim Faria)

Anexo I - Mapa das Responsabilidades Financeiras

Pontos do relatório	Descrição dos Factos	Normas Violadas	Valores	Responsáveis	Apuramento de Responsabilidade Financeira	
					Reintegratória:	Sancionatória:
III, IV e V	Aquisições de bens serviços não suportadas por procedimentos pré-contratuais pelos registos contabilísticos exigidos legalmente, designadamente, cabimento prévio, autorização da despesa, assunção de compromissos, informação sobre fundos disponíveis, etc. A omissão desses elementos configura a ausência de implementação de procedimentos de controlo interno nas áreas em análise. A falta desses procedimentos facilitou o incumprimento das regras estabelecidas na LCPA.	Ponto 2.9.3 e subpontos do ponto 2.9.10.2, do POCAL.	Entre 25 UC e 180 UC (n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC)	José Fernando Carneiro Pereira (Presidente); Eurico Manuel Almeida Moita (Vice-Presidente); Dr. Rui Manuel Pereira Braguês e Leonel Marques Ferreira (vereadores a tempo inteiro). Eng.º Ernesto da Silva Rodrigues (chefe da DOMA) e Dr.ª Blandina de Almeida Estêvão Meneses.		art.º 65.º/1-d) da LOPTC