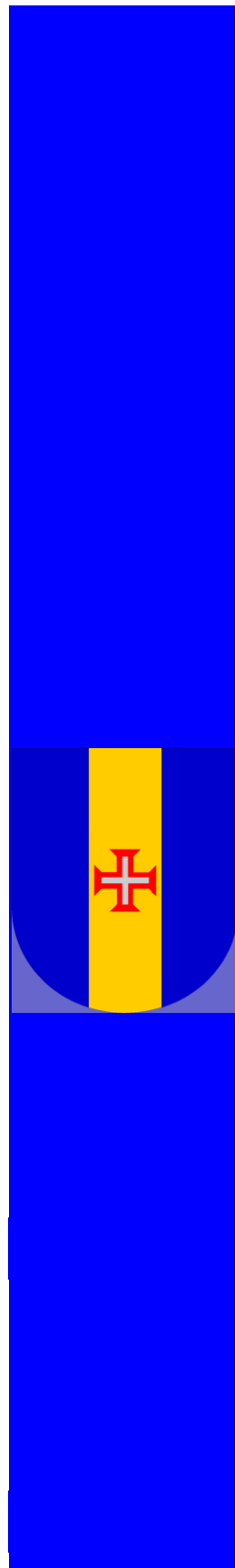




[Handwritten signature]



Relatório n.º 10/2017-FS/SRMTTC

**Auditoria à Câmara Municipal do Porto Santo na
sequência da facticidade enunciada num
relatório da auditoria contratada pelo município
aos processos de contratação pública**

Processo n.º 6/2015 – Aud./FS

Funchal, 2017



PROCESSO N.º 6/2015 – AUD./FS

**Auditoria à Câmara Municipal do Porto Santo na
sequência da factualidade enunciada num relatório da
auditoria contratada pelo município aos processos de
contratação pública**

RELATÓRIO N.º 10/2017-FS/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Setembro 2017



Índice

Índice.....	1
Índice de quadros.....	2
Ficha técnica.....	2
Relação de Siglas e Abreviaturas.....	3
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	5
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	7
2. INTRODUÇÃO.....	9
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	9
2.2. METODOLOGIA.....	10
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS.....	10
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	12
2.5. CONTRADITÓRIO.....	12
2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL.....	13
2.6.1. <i>Enquadramento legal</i>	13
2.6.2. <i>Criação e caracterização das empresas municipais</i>	18
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	21
3.1. TRANSFERÊNCIAS PARA AS EMPRESAS MUNICIPAIS.....	21
3.1.1. <i>Celebração de contratos programa</i>	22
3.1.2. <i>Celebração de contratos-programa ao abrigo do RJAEL</i>	23
3.1.3. <i>Fiscalização prévia e dever de comunicação ao Tribunal de Contas</i>	35
3.1.4. <i>Acompanhamento e fiscalização dos CP</i>	35
3.1.5. <i>Transferências para o equilíbrio de contas</i>	36
3.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	41
3.2.1. <i>Irregularidades nos procedimentos pré-contratuais</i>	43
3.2.2. <i>Assunção de encargos decorrentes de processos jurisdicionais</i>	51
3.2.3. <i>Denúncia atinente à contratação da empresa “Diálogos e Sonetos, Lda.”</i>	55
4. EMOLUMENTOS.....	56
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	57
ANEXOS.....	59
I – QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	61
II – INDICADORES DE DISSOLUÇÃO DAS EMPRESAS MUNICIPAIS (ART.º 62.º DO RJAEL).....	63
III – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	65

Índice de quadros

Quadro 1 – Responsáveis das entidades auditadas (2011-2014)	11
Quadro 2 – Contratos Programa (2007-2014).....	21
Quadro 3 – Detalhe dos valores dos CP destinados a financiar as despesas de liquidação	26
Quadro 4 – Apuramento do valor da causa e da eventual responsabilidade financeira.....	33
Quadro 5 – Transferências efetuadas pela CMPS para o equilíbrio de contas	37
Quadro 6 – Contratos realizados entre 2011-2015.....	42
Quadro 7 – Assessoria jurídica para defesa do município	43
Quadro 8 – Assessoria jurídica no âmbito do processo-crime n.º 63/10.0TAPST	52

Ficha técnica

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditores-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Isabel Silva	Técnica Verificadora Superior
Micaela Nunes ^(a)	Técnica Superior

a) Até à fase de conclusão do relato.



Relação de Siglas e Abreviaturas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AD	Areal Dourado
AM	Assembleia Municipal
AMPS	Assembleia Municipal do Porto Santo
AMRAM	Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CM	Câmara Municipal
CMPS	Câmara Municipal do Porto Santo
CP	Contrato(s)-programa(s)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Código Processo Civil
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
EEL	Estatuto dos Eleitos Locais
E.E.M.	Entidade Empresarial Municipal
EM	Empresa(s) Municipal(ais)
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
FS	Fiscalização Sucessiva
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
Lda.	Limitada
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LRC	Linha da Razão Consultores
LVCR	Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
MPS	Município do Porto Santo
OE	Orçamento do Estado
PGA	Plano Global de Auditoria
PGR	Procuradoria-Geral da República
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSV	Porto Santo Verde
RAI	Resultados Antes de Impostos
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCP	Regulamento das Custas Processuais
RFAL	Regime Financeiro das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJPADLEC	Regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SDPS, S.A.	Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



1. SUMÁRIO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento expressa os resultados da “Auditoria à Câmara Municipal do Porto Santo na sequência da factualidade enunciada num relatório da auditoria contratada pelo município aos processos de contratação pública” tal como previsto no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas¹.

1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Tendo por base o exame efetuado, apresentam-se, de seguida, as principais observações da auditoria, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do documento:

1. A Câmara Municipal do Porto Santo celebrou 18 contratos-programa com as empresas municipais *Porto Santo Verde*, *Geoturismo e Gestão Ambiental, E.E.M.*² e *Areal Dourado - Eventos, Gestão de Equipamentos Desportivos e Culturais e Ação Social E.E.M.*³, no período compreendido entre 2007 e 2014, no valor total de 8 007 662,47€, verificando-se que:
 - a) Os contratos-programa (CP) que vigoraram entre os anos 2007 e 2009 não estabeleciam indicadores ou referenciais que possibilitassem medir a realização dos objetivos setoriais, nem, tampouco, determinavam quais as atividades a financiar e respetivo valor [cfr. o ponto 3.1.1.];
 - b) Contrariamente ao estipulado no artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, no ano 2013 foram atribuídos subsídios ao investimento [cfr. o ponto 3.1.2.1.];
 - c) Os dois contratos-programa celebrados com as Empresas Municipais, destinados ao financiamento da sua atividade no período de janeiro a junho de 2013, não foram submetidos à Assembleia Municipal para a sua aprovação, contrariando o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL) [cfr. o ponto 3.1.2.1.];
 - d) O montante do CP celebrado e pago à empresa Porto Santo Verde, em fevereiro de 2013, ultrapassou em 10 mil euros o valor previsto das atividades a desenvolver, não sendo possível identificar qual a contraprestação efetiva desses pagamentos [cfr. o ponto 3.1.2.1.];
 - e) As partes outorgantes dos CP não cumpriram com as obrigações previstas naqueles instrumentos, nem diligenciaram no sentido de ser obtido o parecer do fiscal único, necessário à atribuição de subsídios à exploração [cfr. os pontos 3.1.1.];
 - f) A autarquia celebrou CP com as empresas municipais destinados a financiar despesas de liquidação, nomeadamente remunerações aos liquidatários, cujo valor ultrapassa, em

¹ Na sequência do Despacho da Juíza Conselheira desta Secção Regional, de 19/06/2015, exarado na Informação n.º 34/2015 – UAT III, de 19/06/2015 foi aditada ao Plano de Fiscalização a presente auditoria.

² Designação atual da entidade, atenta à alteração aos estatutos, aprovada pela Assembleia Municipal em 16/12/2008. Até então a empresa denominava-se *Porto Santo Verde - Resíduos Sólidos e Limpeza, E.M.*

³ Designação atual da entidade, atenta à alteração aos estatutos, aprovada pela Assembleia Municipal em 16/12/2008. Até então a empresa denominava-se *Areal Dourado - Eventos, E.M.*

50 615,60€, os limites definidos pelo n.º 6 do art.º 17.º do Regulamento das Custas Processuais [cfr. o ponto 3.1.2.2];

g) O município não realizou integral e atempadamente as transferências obrigatórias para equilíbrio das contas das empresas municipais (cfr. os art.ºs 31.º, n.º 2 do RJSEL e 40.º, n.º 2 do RJAEL) que, em 31/12/2014, ascendiam em termos acumulados a 513 134,78€ [cfr. o ponto 3.1.5.];

2. No que se refere aos procedimentos de aquisição de bens e serviços identificaram-se as seguintes irregularidades:

a) Assunção de um compromisso, no montante de 7 343,71€, relativo à contratação de serviços de assessoria jurídica, sem que tivessem sido cumpridos os art.ºs 5.º, 9.º, n.º 1 e 11.º da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) [cfr. o ponto 3.2.1.1.];

b) Falta do parecer prévio do órgão executivo numa aquisição de serviços de consultoria no âmbito do saneamento financeiro do município, no valor de 11 950,00€, contrariando a Lei do Orçamento do Estado de 2010, articulada com o n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, 9/2012 [cfr. o ponto 3.2.1.2];

c) Não aplicação da redução remuneratória de 10% ao valor contratado no âmbito da prestação de serviços de Revisão Legal de Contas – Exercícios de 2011, 2012 e 2013, o que conduziu a pagamentos indevidos no montante de 4 355,40€ [cfr. o ponto 3.2.1.3];

d) Celebração de um contrato de prestação de serviços com prazo de vigência superior a 3 anos, excedendo os limites temporais impostos pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), nos termos dos art.ºs 48.º e 440.º, por remissão do art.º 451.º, todos do CCP, sem que conste do caderno de encargos a necessária justificação [cfr. o ponto 3.2.1.4];

e) Falta de documentação comprovativa da observância de algumas normas da contratação pública, indiciando um desrespeito dos:

➤ Art.ºs 76.º e 77.º, 81.º a 84.º, 98.º, e 100.º a 102.º do CCP, na contratação da prestação de serviços de consultoria no âmbito do saneamento financeiro do município, adjudicado à Linha da Razão [cfr. o ponto 3.2.1.2];

➤ Art.ºs 67.º, 115.º, n.º 2, al. b), 74.º e 75.º, 123.º, e 85.º do CCP, na contratação da prestação de serviços de auditoria externa de revisor oficial de contas para o período 2014-2017, e ainda os art.ºs 63.º e 116.º do CCP, referente à contratação de serviços de consultoria financeira nos exercícios de 2014-2017, ambos adjudicados à sociedade *Marques da Cunha, Arlindo Duarte & Associados, SROC* [cfr. o ponto 3.2.1.4].

3. A autarquia realizou despesas, no montante de 27 456,18€, no âmbito da prestação de serviços de advocacia e consultoria relacionados com processos judiciais instaurados a ex-autarcas, cujo desembolso, além de extemporâneo, se revelou indevido e sem contraprestação efetiva uma vez que os autarcas, por terem sido condenados, não podiam ter beneficiado do apoio da autarquia para suportar os encargos em causa [cfr. o ponto 3.2.2.].

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no ponto 3 supra são suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, enquanto



que os factos constantes da alínea f) do número 1 do ponto anterior são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória tal como enunciado no quadro constante do Anexo I e cuja apreciação foi desenvolvida ao longo do presente documento.

Embora os factos referenciados e sintetizados nas alíneas c), d), f) e g) do número 1, a), b), c) e d) do número 2 do ponto anterior fossem suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória, não é possível responsabilizar os autores desses factos censuráveis, em virtude de hoje não se verificarem as condições objetivas de punibilidade, dadas as alterações introduzidas ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda⁴ aos membros da Câmara Municipal que:

1. Aquando a elaboração de contratos-programa diligenciem pela inclusão de indicadores de desempenho que permitam aferir a realização dos objetivos programados e especifiquem as atividades a financiar e o montante afeto à realização de cada uma;
2. Providenciem pelo cumprimento do RJAEL, nomeadamente no que se refere ao financiamento de empresas municipais e à realização das transferências obrigatórias para o equilíbrio das suas contas;
3. Diligenciem pelo cumprimento sistemático da LCPA, assegurando-se que os compromissos emergentes dos contratos celebrados pela autarquia se encontram sempre atualizados tal como exigem os art.ºs 5.º, 9.º, n.º 1 e 11.º daquela Lei;
4. Diligenciem pelo cumprimento das regras da contratação pública, nomeadamente as que emergem:

⁴ Com a redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, é passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º, da mesma Lei, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do n.º 3 do art.º 67.º, prevê a responsabilização financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

- a) Das Leis de Orçamento de Estado em matéria da obtenção do parecer prévio do órgão executivo e da obrigatoriedade de proceder à redução remuneratória;
- b) Do CCP, em matéria:
 - i. de designação do júri do procedimento (art.º 67.º);
 - ii. de escolha do critério de adjudicação [art.ºs 115.º, n.º 2, al. b), 74.º e 75.º];
 - iii. de cumprimento dos prazos da apresentação de propostas (art.ºs 63.º e 116.º), da realização da audiência prévia (art.º 123.º), da notificação de adjudicação (art.º 76.º) e ainda de notificação e aceitação da minuta do contrato (art.ºs 100.º a 102.º);
 - iv. da observância dos limites temporais dos contratos de prestação de serviços (art.ºs 48.º e 440.º);
 - v. de aprovação da minuta do contrato pelo órgão competente para a decisão de contratar (art.º 98.º) e de apresentação dos documentos de habilitação (art.ºs 81.º a 85.º).



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Na sequência do Despacho da Juíza Conselheira desta Secção Regional, de 19/06/2015, exarado na Informação n.º 34/2015 – UAT III, de 19/06/2015, foi inscrita, no programa de fiscalização para o ano de 2015, uma auditoria orientada denominada “Auditoria à Câmara Municipal do Porto Santo na sequência da factualidade enunciada num relatório da auditoria contratada pelo município aos processos de contratação pública”.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Ação para o triénio 2014-2016, mais concretamente na Linha 1.2 – “Apreciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar o endividamento da Administração Local”.

Tendo por base a factualidade evidenciada no relatório da auditoria aos processos de contratação pública adjudicados pelo Município do Porto Santo entre os anos 2005 e 2013, efetuada pela empresa *Linha da Razão Consultores* (LRC) que foi contratada para o efeito por aquele município, apreciou-se a legalidade e regularidade financeira dos correspondentes procedimentos⁵ com vista à efetivação da eventual responsabilidade financeira deles emergente.

Esta ação abrangeu, pois, a verificação do cumprimento da legislação aplicável neste domínio e a confirmação dos valores financeiros, nos termos e em consonância com a finalidade inicialmente proposta.

De modo a ir de encontro ao objetivo estratégico no qual se insere esta ação de fiscalização⁶, analisaram-se os processos de contratação pública identificados no relatório da LRC, nomeadamente os relativos aos contratos-programa celebrados com as empresas municipais entre os anos 2007 e 2014, os de valor superior a 6 750,00€ e os relacionados com deslocações e alojamento no âmbito dos contratos de prestação de serviços de advocacia ou consultadoria jurídica. Além disso, atento o despacho de 25 de novembro de 2015⁷, da Juíza Conselheira desta Secção Regional, foram analisados os procedimentos de contratação que envolveram a empresa *Diálogos e Sonetos, Lda.* entre 2011 e 2015⁸.

Esta ação visou responder aos seguintes objetivos específicos:

1. Analisar a legalidade e regularidade dos CP celebrados com as empresas municipais e confirmar a aplicação das verbas pelas mesmas;
2. Verificar o cumprimento da legislação atinente à aquisição de bens e serviços (Código dos Contratos Públicos⁹);
3. Analisar e concluir sobre possíveis irregularidades indiciadas nas denúncias remetidas à SRMTC em 2015¹⁰.

⁵ Contratos-programa com empresas municipais, contratos de empreitada de obras públicas e contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

⁶ Objetivo estratégico 1 – “Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas”.

⁷ Exarado na Informação n.º 87/2015 – UAT III, de 20/11/2015, alusiva à Denúncia n.º 8/2015, de 15/10/2015.

⁸ A análise da aquisição de serviços à empresa *Roovers Concept, Lda.* foi realizada na “Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal de Porto Santo – 2010/2014” – Relatório n.º 12/2016-FS/SRMTC, de 15/09/2016.

⁹ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro e legislação complementar.

2.2. METODOLOGIA

A metodologia adotada na realização da auditoria englobou as fases de **planeamento** e de **consolidação e tratamento da informação** recolhida tendo-se seguido, no seu desenvolvimento, os métodos e técnicas de auditoria definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*¹¹.

Fase de Planeamento

- Leitura e análise do relatório da auditoria realizada pela empresa *Linha da Razão Consultores*, aos processos de contratação pública adjudicados por aquele município entre os anos 2005 a 2013;
- Estudo da legislação, nomeadamente os regimes jurídicos do Sector Empresarial Local, a Lei das Finanças Locais, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e o Código dos Contratos Públicos;
- Análise e tratamento da informação constante dos documentos de prestação de contas das empresas municipais, relativos ao período 2007 - 2014;
- Análise da documentação de suporte (autorização, processamento e pagamento dos contratos celebrados pela autarquia) respeitante ao período em análise;
- Elaboração do PGA/PA¹², onde constam, entre outros elementos:
 - ✓ A calendarização prevista para a realização da ação;
 - ✓ Os procedimentos de auditoria a adotar e as ações a realizar.

Consolidação e Tratamento da Informação

- Solicitação de esclarecimentos e documentação¹³ adicionais à CMPS;
- Tratamento e consolidação da informação e documentação recolhida.

Dada a sua especificidade não foi prevista a realização de trabalho de campo, pelo que, após a recolha e análise de documentação necessária, procedeu-se à elaboração do relato.

2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS

A entidade objeto da auditoria foi a Câmara Municipal do Porto Santo, tendo, no decurso dos trabalhos sido envolvidas as empresas municipais, Porto Santo Verde e Areal Dourado, que no período compreendido entre 2007 e 2014, foram geridas pelos seguintes responsáveis:

¹⁰ Nomeadamente as denúncias do empresário Manuel Pedro Mendes Baptista, (a fls. 2353 a 2396 do Volume VI da Pasta do Processo).

¹¹ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, do TC, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro.

¹² Aprovado pela Juíza Conselheira da SRMTC, através de Despacho de 10/07/2015, exarado na Informação n.º 42/2015 – UAT III.

¹³ Cfr. os ofícios da SRMTC n.º 832, 1279, 1436, 2283, 562, 1353 e 1354 de 12/05/2015, 29/06/2015, 23/07/2015, 02/12/2015, 18/01/2016, 07/03/2016 e 17/06/2016, respetivamente.



Quadro 1 – Responsáveis das entidades auditadas (2011-2014)

Titular	Cargo	Período
Câmara Municipal do Porto Santo		
Roberto Paulo Cardoso da Silva	Presidente	01/01/2007 a 07/11/2011
Ricardo Jorge Pestana	Vereador	01/01/2007 a 31/10/2009
Magno Miguel Pereira Velosa	Vereador	01/02/2007 a 31/01/2008
Fátima Filipa de Menezes	Vereadora	01/01/2007 a 07/11/2011
	Presidente	08/11/2011 a 18/10/2013
Maria Luísa S. M. G. Mendonça	Vereadora	01/01/2007 a 30/11/2008 e
		01/05/2009 a 31/10/2009
Horácio Duarte G. Silva Freitas	Vereador	01/01/2007 a 31/10/2009
Renata Marisa Correia de Sousa	Vereadora	01/08/2008 a 30/04/2009 e
		01/10/2009 a 18/10/2013
Gina Maria Oliveira Brito e Mendes	Vereadora	01/11/09 a 18/10/2013
José António Vasconcelos	Vereador	01/11/09 a 18/10/2013
Manuel Guido Drumond	Vereador	11/11/2011 a 18/10/2013
Ana Marisa S. D. Costa Maia	Vereadora	19/10/2013 a 31/01/2015
Filipe Emanuel Menezes de Oliveira	Presidente	19/10/2013 a 31/12/2015
José Carlos Melim	Vereador	19/10/2013 a 31/12/2015
Nuno Filipe Melim Baptista	Vereador	19/10/2013 a 31/12/2015
Roberto Paulo Reynolds Nascimento	Vereador	19/10/2013 a 13/02/2015
Emanuel José Dias Melim	Vereador	01/02/2015 a 31/12/2015
Paulo Alexandre Vasconcelos Silva	Vereador	14/02/2015 a 31/12/2015
Porto Santo Verde, E.E.M.		
José António de Vasconcelos	Presidente	01/01/2007 a 03/11/2009
Elma Cristina Rodrigues	Vogal	01/01/2007 a 03/11/2009
Vanda Benedita Vasconcelos Dias	Vogal	17/12/2007 a 03/11/2009
Alcides José Velosa Correia	Presidente	03/11/2009 a 26/02/2013
	Vogal	03/11/2009 a 26/02/2013
Ruben Miguel Oliveira Abreu	Liquidatário	26/02/2013 a 31/12/2014
	Vogal	03/11/2009 a 04/10/2010
Ana Marisa da Silva Drumond e Costa Maia	Vogal	29/04/2011 a 31/08/2011
Areal Dourado, E.E.M.		
Maria Noélia dos Santos	Presidente	01/01/2007 a 15/04/2008
	Vogal	01/01/2007 a 16/04/2008
Artur Gil Andrade Oliveira	Presidente	16/04/2008 a 14/12/2009
	Vogal	01/01/2007 a 14/12/2009
Laureano Emanuel Rodrigues da Silva	Vogal	01/01/2007 a 14/12/2009
Ana Bela Mendonça dos Santos	Vogal	16/04/2008 a 14/12/2009
Manuel Júlio de Melim Rodrigues	Presidente	14/12/2009 a 26/02/2013
Luis Miguel Sarmento Pinto Fernandes Caroto	Vogal	14/12/2009 a 14/09/2010
	Vogal	14/12/2009 a 26/02/2013
Miguel Matos da Fonseca	Liquidatário	26/02/2013 a 31/12/2014
	Vogal	29/04/2011 a 26/02/2013
Leonor Sofia das Neves Escórcio	Vogal	29/04/2011 a 26/02/2013

2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Apesar da disponibilidade e colaboração manifestada pelos responsáveis contactados, assinalam-se as seguintes condicionantes que dificultaram o desenvolvimento dos trabalhos da auditoria:

1. Inexistência nos sítios do município e das empresas municipais, na internet, da informação económica e financeira legalmente exigida¹⁴;
2. Falta de quantificação dos objetivos dos contratos-programa celebrados entre 2007 e 28/12/2010;
3. Ausência de relatórios sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas municipais, donde conste, nomeadamente, a comparação entre os custos estimados e os efetivamente incorridos e o grau de consecução dos objetivos definidos.

2.5. CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição individual¹⁵ dos membros da CMPS e dos Conselhos de Administração das empresas municipais¹⁶, identificados no ponto 2.3, dos membros da Assembleia Municipal que autorizaram a celebração dos contratos-programa com as empresas municipais e fixaram as remunerações dos liquidatários, do anterior Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, do atual Chefe de Divisão de Finanças, Património e Aprovisionamento e, bem assim, dos ex-Fiscais Únicos das empresas municipais Porto Santo Verde e Areal Dourado.

As alegações recebidas¹⁷ foram consideradas ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

Em sede de contraditório, o vereador Nuno Filipe Melim Baptista¹⁸ e o ex-vereador Roberto Paulo Reynolds Nascimento¹⁹ alegaram que “[a] auditoria em causa excedeu o mandato para a qual foi instituída e abordou matérias que escapam ao regime da contratação pública, não o podendo fazer.”. Solicitaram ainda que fosse “anulada a parte do Relatório que analisa deliberações ou decisões que não respeitem o despacho” que aditou a presente auditoria ao Plano de Fiscalização da SRMTC para o ano 2015.

Sobre a argumentação de que antecede elucida-se que todas as matérias apreciadas constam do Plano Global de Auditoria (PGA)²⁰ que foi despachado favoravelmente pela Juíza

¹⁴ Cfr. o art.º 49.º «Publicidade» da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, art.º 43.º «Transparência» da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e art.º 79.º «Publicidade» da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹⁵ Cfr. os ofícios com os registos de saída n.ºs 2100 a 2144, de 17/10/2016 (a fls. 3119 a 3353 do Volume VIII da Pasta do Processo), 2200, de 25/10/2016 (a fls. 3355 a 3357 do Volume VIII da Pasta do Processo) e 2220, de 27/10/2016 (a fls. 3365 a 3367 do Volume VIII da Pasta do Processo).

¹⁶ Incluindo os respetivos liquidatários.

¹⁷ Constantes dos ofícios com os registos de entrada n.ºs 2765 e 2766, de 27/10/2016 (a fls. 3385 a 3389 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁸ Cfr. os documentos com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 2808 e 2812, de 03/11/2016 (a fls. 3390 a 3394 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁹ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2889, de 10/11/2016 (a fls. 3592 a 3609 do Volume IX da Pasta do Processo).

²⁰ Cfr. o despacho de 10/07/2015, exarado na Informação n.º 42/2015 – UAT III (a fls. 1132 a 1136 do Volume III da Pasta do Processo).



Conselheira da SRMTC em 10/07/2015. Nessa medida, sob nenhum ponto de vista pode considerar-se ter a auditoria excedido “*o mandato para a qual foi instituída*”, conforme alegado, pois os trabalhos realizados enquadraram-se no âmbito, natureza e objetivos superiormente aprovados.

Neste ponto introdutório aproveita-se para salientar que:

- a) O ex-vereador Manuel Guido Drumond argumentou²¹ ter exercido funções de vereador a meio tempo, deslocando-se à CMPS “*apenas para assistir às reuniões de Câmara*” cujo conteúdo “*baseava-se nas propostas que o executivo em funções a tempo inteiro realizava*”, sem contudo identificar os pontos do relato a que se referem as suas alegações. Mais acrescentou ter confiado nas “*propostas e na boa fé dos colegas de equipa, e não tendo conhecimentos técnicos, nem das respetivas leis*” votou favoravelmente sem consciência da ilegalidade, pelo que conclui que as suas ações e “*votos favoráveis, realizados em todo este processo, não eram para compactuar com as ilegalidades referidas*”.
- b) Outros responsáveis²² defenderam que o Tribunal deveria relevar a responsabilidade financeira equacionada no relato, por entenderem que estavam preenchidas as condições previstas nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC.
- c) O ex-liquidatário da empresa municipal, Ruben Miguel Oliveira Abreu, decidiu não exercer o seu direito de audiência²³.

2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL

2.6.1. Enquadramento legal

Tendo presentes as áreas em análise destacam-se os seguintes aspetos regulamentares:

❖ O regime do Código dos Contratos Públicos (CCP)

O CCP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro^{24, 25 e 26}, e adaptado à RAM por via do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08²⁷, de acordo com o qual para a “*formação de contratos cujo objecto abranja prestações que estão ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidade adjudicantes devem adoptar um dos seguintes procedimentos:*”

²¹ Cfr. a entrada na SRMTC n.º 2765, de 27/10/2016 (a fls. 3383 do Volume IX da Pasta do Processo).

²² O Chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira, João Domingos de Mendonça, o ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva, as ex-vereadoras Maria Luísa S. M. G. Mendonça, Renata Marisa Correia de Sousa, os ex-deputados municipais José André Mendonça Velosa, Joana Justa Rosário Coelho, Horácio Duarte Gomes Silva Freitas, Liseta Maria do Nascimento, Paulo Alexandre de Vasconcelos Silva, José Lourenço Rodrigues, Bernardo Manuel de Oliveira Castro Caldeira, Artur José Alves Nunes Ferreira, Hélder José dos Santos Batista e o deputado municipal José Idalino Vasconcelos.

²³ Apesar do mesmo ter sido devidamente notificado para o efeito a 19/10/2016 (cfr. fls. 3154 do Volume VIII da Pasta do Processo).

²⁴ Entretanto alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, 3/2010, 64-B/2011, de 11/09/2008, 27/04/2010 e 30/12/2011, respetivamente, e pelos DL n.ºs 34/2009, 223/2009, 278/2009, 131/2010, 149/2012 e 214-G/2015, de 06/02/2009, 11/09/2009, 02/10/2009, 14/12/2010, 12/07/2012 e 02/10/2015, respetivamente.

²⁵ Aditado pela Lei n.º 3/2010, de 27/04, e pelos DL n.ºs 278/2009 e 131/2010, de 02/10 e 14/12, respetivamente.

²⁶ Os DL n.ºs 278/2009, 131/2010 e 149/2012, de 02/10, 14/12 e 12/07 revogaram alguns artigos.

²⁷ Alterado pelos DLR n.ºs 45/2008M, 34/2009/M, 2/2011/M, 5/2012/M, 42/2012/M e 28/2013/M, de 31/12/2008, 31/12/2009, 10/01/2011, 30/03/2012, 31/12/2012 e 06/08/2013, respetivamente.

- a) *Ajuste directo;*
- b) *Concurso público;*
- c) *Concurso limitado por prévia qualificação;*
- d) *Procedimento de negociação;*
- e) *Diálogo concorrencial.*²⁸

O CCP prevê ainda, no seu art.º 128.º, que nos casos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual na RAM não seja superior a 6 750,00€²⁹, a adjudicação possa ser feita diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente. Nos restantes casos e até ao limite de 101 250,00€, em obediência ao art.º 20.º, n.º 1, alínea a), do Código, e ao art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, prevê-se que as entidades adjudicantes sigam o procedimento de ajuste direto com consulta a pelo menos um fornecedor, o que determina a elaboração, designadamente, de um convite e de um caderno de encargos, podendo ser convidada a apresentar proposta uma única entidade.

Referir, neste particular, que o TC tem considerado que os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP), bem como da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA) ficam melhor acautelados com a auscultação, sempre que possível, de mais do que um potencial fornecedor, atentos os benefícios potenciais em termos de preço e/ou qualidade dos bens e serviços a adquirir.

❖ *Obrigatoriedade de parecer prévio do órgão executivo na celebração ou na renovação de contratos de aquisição de serviços*

O art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro³⁰, lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2011, veio instituir a obrigatoriedade de parecer prévio do órgão executivo na celebração ou na renovação de contratos de aquisição de serviços.

O legislador, nos anos subsequentes, não alterou substancialmente o quadro legal aprovado em 2010³¹, mantendo a obrigatoriedade de emissão do parecer prévio favorável pelo órgão executivo, o qual se encontrava dependente da verificação dos requisitos

²⁸ Cfr. o art.º 16.º, n.º 1 do CCP.

²⁹ Valor obtido através da conjugação do art.º 128.º, n.º 1 do CCP com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, ao qual acresce o coeficiente 1,35.

³⁰ Epigrafiado de “*Contratos de aquisição de serviços*”, que dispõe o seguinte:

“ (...)

2- *Carece de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria dos referidos membros do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 3-B/2010, de 28 de Abril, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a:*

- a) *Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença;*
- b) *Contratos de aquisição de serviços cujo objecto seja a consultadoria técnica.*

(...)

4- *Nas autarquias locais, o parecer previsto no n.º 2 é da competência do órgão executivo e depende da verificação dos requisitos previstos nas alíneas a) e c) do número anterior, bem como da alínea b) do mesmo número com as devidas adaptações, sendo os seus termos e tramitação regulados pela portaria referida no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto -Lei n.º 209/2009, de 3 de Setembro, alterado pela Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de Abril.”*

³¹ Mantendo o regime por via dos art.ºs 26.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, 75.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, 33.º e 73.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12 e 75.º, n.ºs 5 e 12 da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, diplomas estes que aprovaram os Orçamentos de Estados referentes aos anos de 2012 a 2015.



enunciados nas als. a) e c) do n.º 3 do art.º 22.º, bem como na al. b) do mesmo número, com as devidas adaptações, remetendo para os termos e tramitação a regular pela portaria referida no n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro³². Sem esse parecer³³ os contratos posteriormente outorgados seriam cominados com a nulidade ao abrigo do n.º 6 do referido art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

A portaria para onde remetem o n.º 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010 e o n.º 1 do art.º 6.º do DL n.º 209/2009, porém, nunca chegou a ser publicada motivo pelo qual sustentava a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo³⁴ que o parecer prévio vinculativo, ainda que com as devidas adaptações, deveria observar as disposições constantes da Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro³⁵, designadamente o n.º 2 do art.º 3.º³⁶, a qual regulamentou os termos e a tramitação dos pareceres prévios vinculativos solicitados a partir de 1 de janeiro de 2011 da autoria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, previsto no n.º 2 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, e nos n.ºs 4 e 5 do art.º 35.º da LVCR³⁷, posição que se afigura consentânea com o propósito definido pelo legislador e que permite a integração da lacuna registada por força da não emissão da portaria especificamente dirigida aos municípios.

Fica assim assente que os pareceres prévios a emitir pelo executivo municipal, a partir de 1 de janeiro de 2011, deveriam observar os termos definidos pelo art.º 3.º, n.º 2, das Portarias n.ºs 4-A/2011, 9/2012, 16/2013 e 53/2014, aplicáveis aos contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados, e ou cujo objeto fosse a consultoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, bem como a todos

³² Diploma que operacionalizou a adaptação da LVCR à realidade autárquica, na redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, que aprovou o OE para 2010, ou seja, para a portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas das Autarquias Locais, Finanças e Administração Pública.

³³ A sua emissão só não seria exigível para as situações acolhidas pelas als. a) a d) do n.º 2 do art.º 69.º do DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, que pôs em execução o OE para 2011, mas que aqui não se colocam: celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º 2 do art.º 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, ou de contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização de um bem; celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro; celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da LVCR, com entidades públicas empresariais, e renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o mais baixo preço.

³⁴ Integrada na Presidência do Conselho de Ministros com superintendência e tutela conjunta do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional. Nesse sentido, vd. os Pareceres Jurídicos n.ºs 26 e 72/CCDR-LVT/2011 (arquivados no CD_Documentação Suporte /2_6_Enquadramento_legal/Parecer_prévio).

³⁵ Em bom rigor aí era feita referência à Portaria n.º 371-A/2010, de 23 de junho, aplicável em 2010.

³⁶ E que, para o que aqui importa, demandava que o pedido de parecer fosse instruído com a “[d]escrção do contrato e do seu objeto, demonstrando não se tratar de trabalho subordinado, bem como a inconveniência do recurso a modalidade de relação jurídica de emprego público constituída ou a constituir” [al. a)]; a “[d]eclaração de confirmação de cabimento orçamental emitida pela delegação da Direcção-Geral do Orçamento (...) aquando do respetivo pedido de autorização” [al. b)]; a “[i]ndicação e fundamentação da escolha do procedimento de formação do contrato” [al. c)]; a “[i]nformação sobre a contraparte, designadamente no que respeita à relação ou à participação de ex-colaboradores do órgão ou serviço, bem como do respectivo cônjuge, algum parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, ou de qualquer pessoa com quem viva em economia comum” [al. d)], e a “[d]emonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, juntando elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objecto e ou contraparte”.

³⁷ Já a Direcção Geral das Autarquias Locais defendia que os executivos deveriam deliberar sobre um parecer genérico favorável à celebração de contratos de aquisição de serviços que determinasse com rigor as situações nele abrangidas (vd. FAQ’s OE 2011, disponível em www.portalautarquico.pt).

os contratos de aquisição de serviços que, por via de celebração ou renovação, produzissem efeitos a partir dessa data (vd. o art.º 7.º).

Por sua vez, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público defende a extensão do âmbito objetivo de aplicação desta formalidade a todos os contratos de aquisição de serviços qualquer que fosse o seu objeto e a natureza da contraparte (pessoa singular ou coletiva)³⁸.

❖ Financiamento da atividade das empresas municipais

O financiamento das empresas municipais era regulado pela Lei n.º 53-F/2006³⁹, de 29/12, que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL). A 1 de setembro de 2012 entrou em vigor a Lei n.º 50/2012, de 31/8, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJSEL) e revogou o RJSEL.

Nos termos do n.º 1 do art.º 5.º do RJSEL, as empresas municipais tinham obrigatoriamente como objeto a exploração de atividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional⁴⁰ e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil.

Este regime jurídico impunha que quaisquer transferências para as empresas municipais fossem necessariamente associadas a contrapartidas de serviço público, sendo obrigatoriamente sujeitas a contratualização, quer por via de contratos de gestão, no caso das empresas encarregues da prossecução de finalidades de interesse geral, quer por via de contratos-programa (CP), no caso das empresas encarregues da promoção do desenvolvimento local e regional (art.ºs 9.º, n.º 2, 13.º, 20.º e 23.º).

Ao abrigo deste regime, não eram admissíveis quaisquer outras transferências financeiras provenientes das entidades participantes no capital social⁴¹ (art.º 13.º)⁴².

Nos termos do novo regime jurídico da atividade empresarial (Lei n.º 50/2012) podem ser constituídas empresas locais de gestão de interesse geral⁴³ e empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional⁴⁴, cujas prestações de serviços pelas empresas locais e os correspondentes subsídios dependem da prévia celebração de contratos-programa⁴⁵ com as entidades públicas participantes, não podendo estas conceder às empresas locais

³⁸ Vd. as *FAQ's – LOE 2012 IV-Aquisição de serviços, 4.*, onde é reiterado o entendimento que sobre esta matéria foi feito em relação ao OE de 2011.

³⁹ Alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12, 64-A/2008, de 31/12 e 55/2011, de 15/11.

⁴⁰ O art.º 21.º define o conceito de empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional, como sendo “*aquelas cujas atividades devam assegurar a promoção do crescimento económico local e regional, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social local ou regional*”.

⁴¹ Sob as formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital.

⁴² Esta proibição decorre também do n.º 1 do art.º 10.º da Lei 53-F/2006, segundo o qual as empresas públicas estão abrangidas pelas regras gerais da concorrência e pelas normas comunitárias, entre as quais se incluem as de proibição dos auxílios públicos.

⁴³ Cfr. o art.º 45.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31/08, de acordo com o qual são as empresas que asseguram “*a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes*”.

⁴⁴ Cfr. o art.º 48.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, 31/08, de acordo com o qual são as empresas que visam a “*promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social*”.

⁴⁵ Cfr. os art.ºs 47.º e 50.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08.



quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital⁴⁶.

Ainda nos termos do art.º 36.º da Lei n.º 50/2012, são proibidos os subsídios ao investimento, ou seja, as entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídio ao investimento ou em suplemento a participações de capital.

Os contratos-programa e de gestão devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, determinando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos (n.ºs 2 dos art.ºs 23.º e 20.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 e n.ºs 2 dos art.ºs 47.º e 50.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08).

A aprovação dos contratos-programa era, até 31 de agosto de 2012, da competência do órgão executivo (art.º 39.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12). Com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31/08, a competência para a aprovação dos contratos-programa passa a ser exercida pelo órgão deliberativo (art.º 47.º, n.º 5).

❖ *A dissolução e liquidação das empresas municipais*

Nos termos do art.º 62.º, n.º 4, da Lei n.º 50/2012, de 31/08 que aprovou o “*Regime jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais*” a dissolução das empresas locais obedece ao regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais (RJPADLEC), aprovado pelo DL n.º 76-A/2006, de 29/03, e ao qual se refere o CSC no seu art.º 144.º que estabelece que “*O regime do procedimento administrativo de dissolução é regulado em diploma próprio*”.

Segundo o Código Comercial, decidida a dissolução das sociedades (que se traduz na cessação do funcionamento das atividades desenvolvidas pela sociedade por decisão dos sócios da empresa), segue-se a liquidação que engloba o conjunto das operações que visam pôr termo à sociedade e traduz-se, no entendimento do Prof. Dr. António Menezes Cordeiro, no “*conjunto de actos que visam pôr termo ao modo colectivo de funcionamento do Direito, perante uma pessoa colectiva. Em termos práticos, a liquidação implica o levantamento de todas as situações jurídicas relativas à sociedade em liquidação, a resolução de todos os problemas pendentes que a possam envolver, a realização pecuniária (se for o caso) dos seus bens, o pagamento de todas as dívidas e o apuramento do saldo final, a distribuir pelos sócios*”.

A liquidação assume, em geral, uma de duas formas:

- A *liquidação extrajudicial* da sociedade (cfr. o art.º 146.º do Código das Sociedades Comerciais), que é o regime-regra;
- A *liquidação administrativa* que está prevista nos art.ºs 15.º e seguintes do RJPADLEC que pode ter lugar a requerimento da sociedade, em caso de procedimento voluntário de dissolução administrativa (art.º 4.º, n.º 3) ou oficiosamente nos casos previstos na Lei.

⁴⁶ Cfr. o art.º 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08.

Ora, no caso das empresas locais a lei é taxativa ao exigir que os municípios sigam a via da dissolução e liquidação administrativa obrigando-os a seguir o regime aprovado pelo DL n.º 76-A/2006, de 29/03 que exige a intervenção do Conservador num conjunto de atos, nomeadamente no que respeita à nomeação dos liquidatários, à fixação do prazo de liquidação e à definição das suas remunerações (cfr. o art.º 18.º do RJPADLEC).

2.6.2. Criação e caracterização das empresas municipais

2.6.2.1. PORTO SANTO VERDE, GEOTURISMO E GESTÃO AMBIENTAL, E.E.M

A *Porto Santo Verde, Geoturismo e Gestão Ambiental, E.E.M.*, é uma empresa pública municipal de interesse regional, cujo capital estatutário é detido pela Câmara Municipal do Porto Santo e pela Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A., na proporção de 51% e 49%, respetivamente, constituída com o objetivo de garantir a prossecução de atividade de interesse público na área do ambiente.

Aquando da sua constituição, no ano 2001, o seu objeto consistia na recolha e transporte de resíduos sólidos, limpeza de estradas, jardins públicos e praias.

Com a alteração de estatutos, aprovada em finais de 2008, o objeto foi alargado passando a englobar:

- a) A gestão ambiental de forma sustentável, com base no património geológico e natural, na cultura e educação, promovendo o conhecimento científico e o geoturismo;
- b) A gestão do Geoparque de Porto Santo;
- c) A remoção de resíduos sólidos urbanos e equiparados a urbanos;
- d) A recolha seletiva de materiais recicláveis;
- e) A limpeza e manutenção de estradas, jardins públicos e praias;
- f) A proteção, valorização e divulgação dos recursos naturais e patrimoniais;
- g) A organização e promoção de ações de educação e sensibilização ambiental;
- h) A organização, promoção e dinamização do turismo numa perspetiva de desenvolvimento económico e criação para o desenvolvimento sustentável;
- i) A organização e promoção de eventos turísticos e culturais;
- j) A promoção da qualidade e excelência do destino Geoparque de Porto Santo;
- k) A promoção da investigação científica do território Geoparque Porto Santo;
- l) A execução de estratégias de marketing e realização de ações de promoção e comunicação;
- m) A implementação e reforço de parcerias institucionais no âmbito das suas atribuições;
- n) A prática dos atos necessários à exploração dos seus bens e equipamentos;
- o) A prestação de serviços no âmbito da gestão de resíduos sólidos;
- p) A prestação de serviços de jardinagem;



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- q) A concessão de praias;
- r) O exercício de todas as atividades complementares e subsidiárias relacionadas com as anteriores ou outras que lhe venham a ser cometidas pela câmara municipal do Porto Santo, dentro das atribuições da empresa;
- s) A prática dos demais atos necessários à prossecução das suas atribuições.

2.6.2.2. AREAL DOURADO – EVENTOS, GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E CULTURAIS E ACÇÃO SOCIAL, E.E.M.

A empresa *Areal Dourado – Eventos, Gestão de Equipamentos Desportivos e Culturais e Acção Social, E.E.M.*, é uma empresa pública municipal de interesse regional, constituída em 2006, cujo capital estatutário é detido na totalidade pela Câmara Municipal do Porto Santo, destinando-se à promoção do desenvolvimento local e regional.

De acordo com os seus estatutos a empresa tem por objeto:

- a) A conceção e montagem de infraestruturas de apoio a festividades e eventos culturais, a gestão de projetos, ações e apoio à dinâmica sociocultural do concelho através da promoção e animação turística, de manifestações culturais, recreativas e desportivas, designadamente atividades que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento económico, social, turístico, desportivo e cultural do concelho do Porto Santo;
- b) A gestão e exploração de equipamentos desportivos e culturais no âmbito das atribuições previstas na alínea anterior;
- c) A ação social, no âmbito da solidariedade, da toxicodependência, proteção e apoio a idosos, crianças ou cidadão desfavorecidos;
- d) O apoio na dinâmica sociocultural do concelho, através da cooperação com coletividades e autarquia na promoção de manifestações culturais, recreativas e desportivas;
- e) O apoio ao Município do Porto Santo em ações contra a pobreza e exclusão social;
- f) A divulgação toda a informação relevante para o investimento e o desenvolvimento social do concelho;
- g) A prática dos atos necessários à exploração dos seus bens e equipamentos;
- h) O exercício de todas as atividades complementares e subsidiárias relacionadas com as anteriores ou outras que lhe venham a ser cometidas pela CMPS, dentro das atribuições da empresa;
- i) A prática dos demais atos necessários à prossecução das suas atividades.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Apresenta-se de seguida a apreciação feita à factualidade constante de um relatório da auditoria realizada a solicitação da autarquia que foi considerada suscetível de originar eventual responsabilidade financeira, bem como sobre outros procedimentos de contratação, devidamente concretizados no PGA, que foram desencadeados por aquele município no período de 2011 a 2014.

3.1. TRANSFERÊNCIAS PARA AS EMPRESAS MUNICIPAIS

Nos termos do regime jurídico da atividade empresarial local⁴⁷, foram celebrados, entre 2007 e 2014, dezoito⁴⁸ CP entre a CMPS e as empresas municipais, no montante global de 8 007 662,47€, conforme detalhado quadro:

Quadro 2 – Contratos Programa (2007-2014)

Data	Vigência	Objeto	Valor
Porto Santo Verde			4 644 065,00
21/02/07	01/01/2007 a 31/12/2007	Prossecução e implementação de um sistema municipal integrado e racional de gestão de resíduos e a limpeza urbana e das praias do Porto Santo, bem como os investimentos em equipamentos e infraestruturas.	628 005,00 €
21/01/08	01/01/2008 a 31/12/2008		720 000,00 €
26/01/09	01/01/2009 a 31/12/2009	Prossecução e implementação de um sistema municipal integrado e racional de gestão ambiental com base no património geológico e natural, na cultura e educação, promovendo o conhecimento científico e o geoturismo, a remoção e recolha seletiva de resíduos, a limpeza urbana e das praias do Porto Santo, a manutenção e limpeza de estradas e jardins público bem como os investimentos em equipamentos e infraestruturas.	720 000,00 €
18/01/10	01/01/2010 a 31/12/2010		960 000,00 €
28/12/10	01/01/2011 a 31/12/2011 ⁴⁹		900 000,00 €
25/07/12	01/07/2012 a 31/12/2012	Prossecução e implementação de um sistema municipal integrado e racional de gestão ambiental com base no património geológico e natural, na cultura e educação, promovendo o conhecimento científico e o geoturismo, a limpeza urbana e das praias do Porto Santo, a manutenção e limpeza de estradas e jardins públicos bem como os investimentos em equipamentos e infraestruturas.	330 000,00 €
01/02/13	01/01/2013 a 30/06/2013		340 000,00 €
06/09/13	06/09/2013 a 31/12/2013	Encargos inerentes ao processo de liquidação da EM.	15 000,00 €
16/04/14	01/01/2014 a 31/08/2014	Encargos inerentes ao processo de liquidação da EM.	31 060,00 €
Areal Dourado			3 363 597,47 €
21/02/07	01/01/2007 a 31/12/2007	Implementação das políticas tendentes à prossecução de manifestações de natureza cultural e promocional da ilha do Porto Santo, bem como os investimentos em equipamentos e infraestruturas.	150 000,00 €
21/01/08	01/01/2008 a 31/12/2008		696 000,00 €
26/01/09	01/01/2009 a 31/12/2009	Implementação das políticas tendentes à prossecução de manifestações de natureza cultural, recreativa, desportiva, social e promocional da ilha do Porto Santo, bem como os investimentos em equipamentos e infraestruturas.	696 000,00 €
18/01/10	01/01/2010 a 31/12/2010		750 000,00 €
27/12/10	01/01/2011 a 31/12/2011 ⁵⁰		700 000,00 €

⁴⁷ Cfr. o art.º 23.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12 e o art.º 50.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, que revogou a Lei n.º 53-F/2006.

⁴⁸ A fls. 311 a 428 do Volume II da Pasta do Processo e CD_Documentação Suporte\3.1_Contratos Programa.

⁴⁹ Este contrato-programa foi alterado por adenda de 8 de fevereiro de 2011 e aditado em 2 maio de 2011 e em 20 de abril de 2012. O seu pagamento foi prorrogado até 30 de junho de 2012, (a fls. 346 a 350 e 375 a 401 do Volume II da Pasta do Processo e CD_Documentação Suporte\3.1_Contratos Programa).

Data	Vigência	Objeto	Valor
20/07/12	01/07/2012 a 31/12/2012		160 000,00 €
04/02/13	01/01/2013 a 30/06/2013		180 000,00 €
06/09/13	06/09/2013 a 31/12/2013	Encargos inerentes ao processo de liquidação da EM.	12 000,00 €
16/04/14	01/01/2014 a 31/08/2014	Encargos inerentes ao processo de liquidação da EM.	19 597,47 €
Total			8 007 662,47 €

Fonte: Ofício n.º 1883, de 15/06/2015, da CMPS, com registo de entrada n.º 1468, de 18/06/2015 e CD_Documentação Suporte/ 3.1-Contratos Programa

O escopo dos subsídios atribuídos era colocar um conjunto de serviços e atividades ao dispor da comunidade local, na sua maioria, sem qualquer contrapartida financeira⁵¹.

Além das transferências realizadas ao abrigo de CP, foram ainda realizados pagamentos⁵², no montante global de 58 387,27€, para equilíbrio das contas das duas empresas municipais, que serão objeto de análise no ponto 3.1.5. do presente documento.

3.1.1. Celebração de contratos programa

Na sequência da análise aos CP verificou-se que:

- Os objetos e objetivos dos CP eram compatíveis com os estatutos das empresas.
- Os CP que vigoraram entre 2007 e 2009 não observaram o conteúdo mínimo definido para aqueles instrumentos de contratualização, uma vez que não estabeleciam indicadores ou referenciais que possibilitassem medir a realização dos objetivos setoriais e assim determinar a eficácia e a eficiência que se pretendia atingir com os mesmos, contrariando o disposto no n.º 2 do art.º 20.º do RJSEL, por remissão do art.º 23.º, n.º 2.
- O valor dos subsídios atribuídos não teve por base a compensação pela prática de preços sociais nem encontra justificação nos sistemas de contabilidade analítica (por não estarem implementados) das empresas municipais⁵³.
- Não existiu negociação prévia com os acionistas públicos dos termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da atividade.
- Em nenhum caso foi obtido o parecer⁵⁴ do fiscal único das empresas.

⁵⁰ Este contrato-programa foi alterado por adenda de 8 de fevereiro de 2011 e aditado em 2 maio de 2011 e em 20 de abril de 2012. O seu pagamento foi prorrogado até 30 de junho de 2012 (a fls. 311 a 316 e 336 a 337 do Volume II da Pasta do Processo e CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa).

⁵¹ Os preâmbulos dos contratos-programa referem que as atividades das empresas eram de “reduzida rentabilidade” e que era opção estratégica do Município que a população local beneficiasse dos serviços prestados e atividades desenvolvidas “sem terem para tanto de pagar qualquer preço, sem prejuízo de algumas situações especiais devidamente excecionadas”.

⁵² A fls. 777 a 794 do Volume II da Pasta do Processo.

⁵³ Cfr. o art.º 20.º, n.º 3, por remissão do art.º 23.º, n.º 2 do RJAEL e o art.º 47.º, n.º 3, por remissão do art.º 50.º, n.º 2 do RJSEL segundo o qual o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais inferiores aos custos anuais é objetivamente justificado e depende da adoção de sistemas de contabilidade analítica, não podendo a atividade ser remunerada a um nível superior àquele que resultaria da sua prestação a preços de mercado.

⁵⁴ A al. h) do art.º 28.º do RJSEL determinava que competia ao fiscal único emitir parecer sobre o valor das indemnizações compensatórias a receber pelas empresas, não definindo o prazo para a sua emissão. A partir de 1 de setembro de 2012,



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Note-se porém que os CP referem que a comparticipação financeira visa a compensação dos custos⁵⁵ das atividades das empresas, incluindo os investimentos inerentes, apontando para a ausência de remuneração dos capitais próprios dos acionistas.

No contraditório a empresa Grant Thornton⁵⁶, que exercia as funções de fiscal único do município, informou não lhe ter sido solicitado parecer sobre os valores constantes dos contratos-programa.

Por seu turno, a ex-Presidente da empresa municipal Areal Dourado, Maria Noélia Santos⁵⁷ informou que dos relatórios de gestão e contas “*dos exercícios de 20[0]7 e 20[0]8, constam as actividades desenvolvidas e os valores aplicados em aquisição de equipamentos*”, compreendendo, no entanto, a impossibilidade de “*medir a realização dos objectivos sectoriais assim como determinar quais as actividades a financiar e respectivo valor*”. Mais adianta que o incumprimento das “*obrigações previstas no CP na íntegra, deu-se por desconhecimento e não por propósito em cometer ilícito*”. Termina manifestando a sua disponibilidade para “*eventuais e necessários esclarecimentos sobre o período*” em que desempenhou funções.

3.1.2. Celebração de contratos-programa ao abrigo do RJAEI

3.1.2.1 CONTRATOS PROGRAMA DESTINADOS AO FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE

A apreciação aos dois CP⁵⁸ referentes ao período de janeiro a junho de 2013, celebrados entre a CMPS e as EM no valor de 340 000,00€ (PSV) e de 180 000,00€ (AD), autorizados na reunião ordinária pública realizada em 18 de janeiro de 2013, revelou que:

- a) Os CP não foram aprovados pela AM como exige o n.º 5 do art.º 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08⁵⁹.

Nessa medida, não foi observado o princípio da legalidade previsto no n.º 1 do art.º 3.º do CPA⁶⁰, segundo o qual “[o]s órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos”, pelo que a aprovação daqueles contratos pela CM constitui um ato administrativo ferido do vício de incompetência relativa.

com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31/08, a emissão daquele parecer passou a ser prévio à celebração dos contratos-programa (cfr. o n.º 6, al. c) do art.º 25.º).

⁵⁵ No processo referente ao CP da empresa PSV, do ano 2011, podemos observar que o valor do subsídio é igual ao total dos custos necessários à prestação dos serviços, excluídos os custos com a gestão dos resíduos sólidos urbanos e com os serviços de jardinagem e limpeza prestados à SDPS, RAMEDM e particulares que, como é referido pela PSV, geram proveitos que cobrem os custos.

⁵⁶ Através de ofício submetido por Carlos Lisboa Nunes, *Managing Partner*, cfr. a entrada n.º 2940, de 15/11/2016 (a fls. 3652 a 3655 do Volume IX da Pasta do Processo).

⁵⁷ Cfr. a entrada na SRMTC n.º 2831, de 07/11/2016 (a fls. 3548 do Volume IX da Pasta do Processo).

⁵⁸ Cfr. os contratos programa celebrados a 01/02/2013 e 04/02/2013, com as empresas municipais Porto Santo Verde e Areal Dourado:

CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa/Porto Santo Verde/ 3_CP_Porto_Santo_Verde_01022013

CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa/Areal Dourado/ 3_CP_Areal_Dourado_04022013.

⁵⁹ Que determina que “[o]s contratos-programa são aprovados pelo órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do respectivo órgão executivo”. Esta obrigatoriedade só se verifica para os contratos-programa celebrados a partir de 01/09/2012.

⁶⁰ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15/11.

- b) Os CP, contemplavam no seu objeto o apoio ao investimento em equipamentos e infraestruturas, contrariando o disposto n.º 1 do art.º 36º do RJAEL⁶¹. Não obstante, a análise à evolução do Ativo Fixo de ambas as empresas afasta a consumação dessa ilegalidade porque as rubricas que o compõem evidenciam um decréscimo face ao ano 2012.
- c) À data da autorização dos CP estava a decorrer o prazo para a CM deliberar a dissolução obrigatória da *Areal Dourado, E.E.M.* e da *Porto Santo Verde, E.E.M.* (que terminava em 31 de março de 2013, ou seja seis meses após a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31/08) determinado pelo n.º 1 do art.º 62.º, em conjugação com o art.º 70.º, n.ºs 3 e 4, do RJAEL, visto que ambas as empresas preenchiam as condições previstas no art.º 62.º, n.º 1, alíneas a) e b) daquela mesma lei⁶² (cfr. o quadro constante do Anexo II).

Essa obrigação legal veio a ser cumprida através da apresentação, pela Presidente da CMPS, de propostas de dissolução das empresas em 14/02/2013, que foram aprovadas nas reuniões da CMPS de 18/02/2013 e da AMPS de 26/02/2013⁶³.

Como corolário desta situação decorre que a contratação celebrada entre o município e as empresas municipais, cujos efeitos se produzam para além do prazo máximo para a deliberação de dissolução obrigatória das empresas⁶⁴, carece de base legal estando ferida de nulidade⁶⁵ pelos seguintes motivos:

- a) Se é nula e passível de responsabilidade financeira a constituição de uma empresa com violação do juízo de viabilidade e racionalidade económica exigido nos artigos 32.º da Lei n.º 50/2012⁶⁶ e 9.º da Lei n.º 53-F/2006⁶⁷, a mesma sanção deve ser aplicada à decisão de manutenção de uma empresa que viole o mesmo juízo formulado nos termos do artigo 62.º da citada Lei n.º 50/2012, o que no caso em apreço se reflete na produção de efeitos dos CP para além da data da deliberação de extinção das empresas;
- b) O Código Civil no seu artigo 280.º, estabelece que “[é] nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável”;

⁶¹ Segundo o qual “[a]s entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento (...)”.

⁶² Da análise aos Relatórios e Contas dos exercícios de 2009 a 2012 das empresas municipais em apreço resulta que as vendas e prestações de serviços não cobriam 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios e o peso contributivo dos subsídios à exploração era superior a 50% das receitas em todo o período considerado (cfr. os Relatórios e Contas constantes do CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa).

⁶³ Cfr. os docs. a fls. 2571 a 2577 do Volume VII da Pasta de Processo.

⁶⁴ Os CP’s em causa produziram efeitos até junho de 2013. Na sequência da obrigatoriedade de deliberação de dissolução até 31 de março de 2013 a empresa deveria encontrar-se em processo de liquidação, a partir de 1 de abril de 2013.

⁶⁵ Cfr. com as devidas adaptações, a argumentação expandida nos pontos 33 a 42 do Acórdão n.º 17/2014-11.JUN-1.ª S/SS (arquivado no CD_Documentação Suporte/2_6_Enquadramento_legal/Jurisprudência TdC).

⁶⁶ Por ser mais relevante transcreve-se o n.º 1 do artigo 32.º, epigrafiado de “Viabilidade económico – financeira e racionalidade económica” que dispõe que “A deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confiram uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, **sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira.**” (negrito nosso).

⁶⁷ Com uma redação semelhante à do art.º 32.º da Lei n.º 50/2012 prevendo-se, a título de sanção, a **nulidade** do ato de criação e a **responsabilização financeira** dos seus autores.



- c) O n.º 4 do artigo 3.º da Lei das Finanças Locais⁶⁸ então vigente estabelecia que “[s]ão (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”. E a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) continua a estabelecer a mesma sanção no n.º 2 do seu artigo 4.º.

Posição reforçada no Acórdão n.º 36/2013-20.dez-1.ª S/SS⁶⁹, de acordo com o qual a “*realização deste tipo de contratos com empresas que deveriam estar já extintas ou em processo de extinção, por imperativo legal, pode aliás, configurar uma situação de fraude à lei: realizar despesa pública sem racionalidade e controlo financeira através de uma entidade que a própria lei impõe que seja extinta*” (negrito nosso).

A factualidade que antecede, especificamente o facto de ter sido celebrado e executado o CP, entre abril de 2013 e junho de 2013 (após o prazo para o início obrigatório da liquidação da empresa municipal), configura uma situação suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos do 65.º, n.º 1, al. b)⁷⁰, da LOPTC, por incumprimento do disposto no n.º 5 do art.º 47.º do RJAEL (falta de deliberação por parte do órgão competente) e do disposto nos art.ºs 32.º e 47.º, conjugados com os art.ºs 62.º, n.º 1 e 70.º, n.ºs 3 e 4, todos do RJAEL.

As mencionadas infrações financeiras seriam imputáveis aos membros do órgão executivo que deliberaram sobre a proposta de celebração dos CP⁷¹ e, bem assim, aos membros do executivo que autorizaram as correlativas despesas e pagamentos. Todavia, com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12⁷², que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente*”⁷³, constata-se que hoje não se verificam as condições objetivas de punibilidade, pelo que não é possível responsabilizar os autarcas que aprovaram a celebração destes CP.

Refira-se finalmente que o montante do CP aprovado e outorgado com a empresa Porto Santo Verde, a 1 de fevereiro de 2013 (340 000,00€), era superior, em 10 000,00€, ao somatório dos montantes orçados pela empresa para a realização de cada uma das atividades contratualizadas com o Município (330 000,00€).

⁶⁸ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, publicada no DR de 15 de fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, e 67-A/2007, de 31 de dezembro.

⁶⁹ Cfr. <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac036-2013-1sss.pdf>, consultado a 28/04/2016.

⁷⁰ Este quadro fatural não permite chamar à colação a responsabilidade financeira reintegratória dos pagamentos efetuados ao abrigo dos contratos apreciados pois o articulado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC define como pagamentos indevidos, para além da sua inerente ilegalidade, que tenham causado dano para o erário público e que a eles não corresponda qualquer contraprestação efetiva adequada ou proporcional às prossecuções das atribuições da CMPS.

⁷¹ Nomeadamente a então presidente Fátima Filipa de Menezes e os vereadores Gina Maria Oliveira Brito e Mendes, José António Vasconcelos e Manuel Guido Drumond que votaram favoravelmente e a vereadora Renata Marisa Correia de Sousa que se absteve (cfr. a ata n.º 2/2013 a fls. 488 a 492 do Volume II da Pasta do Processo).

⁷² Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933*”.

⁷³ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

No exercício do contraditório, só foi recebida a defesa da ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa⁷⁴ que defendeu que, “*como mera vereadora da oposição, as ordens de transferência de pagamento, ou a indicação das propostas que seguiam para a Assembleia Municipal*” não eram da sua iniciativa, não obstante ter manifestado “*sempre dúvidas sobre os Contratos Programa e sobre as transferências*”.

3.1.2.2 CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS PROGRAMA DESTINADOS A FINANCIAR DESPESAS DE LIQUIDAÇÃO

No que concerne aos contratos programa destinados a financiar as despesas de liquidação⁷⁵ das empresas, o montante aprovado previa, para além do valor necessário para fazer face às despesas administrativas, o pagamento de uma remuneração aos liquidatários, que compreendia, o vencimento base, correspondente ao valor auferido enquanto membros do Conselho de Administração e os subsídios de refeição, férias e natal. O quadro infra reflete o detalhe do valor dos CP, expresso nos respetivos anexos:

Quadro 3 – Detalhe dos valores dos CP destinados a financiar as despesas de liquidação

Data do CP	Descrição	Valor
PORTO SANTO VERDE, EEM		
06/09/13	Remuneração do administrador liquidatário (inclui remuneração base, subsídio de refeição, subsídios de natal e férias, pagamento da segurança social e finanças)	12 710,00 €
	Escritório, bancos, contabilidade e telefones	2 500,00 €
	Total	15 210,00 €⁷⁶
16/04/14	Remuneração do administrador liquidatário (inclui remuneração base, subsídio de refeição, subsídios de natal e férias, pagamento da segurança social e finanças)	18 800,00 €
	Escritório, bancos, contabilidade, telefones, impostos e publicações	12 260,00 €
	Total	31 060,00 €
AREAL DOURADO, EEM		
06/09/13	Remuneração do administrador liquidatário (inclui remuneração base, subsídio de refeição, subsídios de natal e férias, pagamento da segurança social e finanças)	10 876,20 €
	Escritório, bancos, informática, contabilidade e telefones	1 625,00 €
	Total	12 501,20 €⁷⁷
16/04/14	Remuneração do administrador liquidatário (inclui remuneração base, subsídio de refeição, subsídios de natal e férias, pagamento da segurança social e finanças)	17 483,87 €
	Escritório, bancos, informática, contabilidade e telefones	2 113,60 €
	Total	19 597,47 €

Fonte: Ofício n.º 1883, de 15/06/2015, da CMPS, com registo de entrada n.º 1468, de 18/06/2015 e CD_Documentação Suporte, Pasta 3.1-Contratos Programa

Nos termos do art.º 62.º, n.º 4, do RJAEL a dissolução das empresas locais obedece ao Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e de Liquidação de Entidades Comerciais (RJPADLEC)⁷⁸, de acordo com o qual a remuneração dos liquidatários indicados pela entidade comercial não pode ser mais elevada do que a prevista para os

⁷⁴ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2824, de 04/11/2016 (a fls. 3414 a 3438 do Volume IX da Pasta do Processo).

⁷⁵ Cfr. CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa/Porto Santo Verde/ 4_CP_Porto_Santo_Verde_06092013; CD_Documentação Suporte /3.1_Contratos Programa /Porto Santo Verde/ 5_CP_Porto_Santo_Verde_16042014; CD_Documentação Suporte /3.1_Contratos Programa /Areal Dourado/ 4_CP_Areal_Dourado_06092013; CD_Documentação Suporte /3.1_Contratos Programa /Areal Dourado/ 5_CP_Areal_Dourado_16042014.

⁷⁶ O valor do contrato programa foi de 15 000,00€, apesar do anexo ao contrato-programa onde consta a estimativa de custos, apresentar um total de 15 210,00 €.

⁷⁷ O valor do contrato programa foi de 12 000,00€, apesar do anexo ao contrato-programa onde consta a estimativa de custos, apresentar um total de 12 501,20€.

⁷⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

liquidatários nomeados judicialmente⁷⁹, “sendo os respetivos encargos suportados pelo requerente do procedimento” ou pela entidade comercial, nos casos de liquidação oficiosa⁸⁰.

O processo de liquidação deve ser oficiosamente instaurado pelo conservador quando se verificarem as situações previstas no n.º 5 do art.º 15.º daquele regime, nomeadamente quando decorridos os prazos, previstos no art.º 150.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC)⁸¹, sem que tenha sido requerido o respetivo registo de encerramento.

A deliberação de dissolução das empresas municipais⁸², de 26/02/2013, previa um prazo limite de 3 anos para a conclusão do processo de liquidação, contrariando assim o disposto no art.º 150.º, n.º 1 do CSC, motivo pelo qual, a prorrogação da conclusão da liquidação para além de 26/02/2015 deveria ter sido precedida de deliberação dos sócios, nos termos do art.º 150.º, n.º 2 do referido Código.

Não obstante o incumprimento do prazo, optou o sócio, embora extemporaneamente⁸³, por deliberar aquela prorrogação por mais um ano, pelo que se concede que a conclusão do processo de liquidação deveria ocorrer até 26/02/2016, data a partir da qual deveria o conservador instaurar o procedimento⁸⁴.

De realçar ainda que, no processo de liquidação oficiosa, o conservador declara imediatamente o encerramento da liquidação da entidade comercial, nos termos do art.º 24.º, n.º 2 do RJPADLEC, se os interessados não comunicarem ao serviço de registo competente o ativo e o passivo da entidade comercial ou se, após a notificação, não for apurada a existência de qualquer ativo ou passivo a liquidar.

No que se refere aos custos da liquidação, estes correm por conta da entidade comercial, podendo correr por conta dos sócios, nos termos do n.º 5 do art.º 18.º do RJPADLEC, sem prejuízo destes poderem exigir da entidade comercial o reembolso dos encargos pagos⁸⁵.

OS CONTRATOS PROGRAMA PARA FINANCIAR A LIQUIDAÇÃO

A CMPS entendeu financiar os custos da liquidação mediante a celebração de contratos programa com as empresas municipais apesar do RJAEL estabelecer um *numerus clausus* de instrumentos possíveis de relacionamento financeiro entre os municípios e as suas empresas locais, como sejam:

- Subsídios à exploração, ao abrigo de contratos programa⁸⁶;

⁷⁹ De acordo com o n.º 6 do art.º 17.º do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26/02, “Os liquidatários, os administradores e as entidades encarregadas da venda extrajudicial recebem a quantia fixada pelo tribunal, até 5% do valor da causa ou dos bens vendidos ou administrados, se este for inferior, e o estabelecido na tabela iv pelas deslocações que tenham de efectuar, se não lhes for disponibilizado transporte pelas partes ou pelo tribunal.”.

⁸⁰ Nos termos dos n.ºs 4, 5 e 6 do art.º 18.º do DL n.º 76-A/2006, de 29/03.

⁸¹ Cujos n.º 1 estipula que a “liquidação deve estar encerrada e a partilha aprovada no prazo de dois anos a contar da data em que a sociedade se considere dissolvida”, podendo este prazo ser “prorrogado por deliberação dos sócios e por período não superior a um ano”, atento o disposto no n.º 2.

⁸² Em 14 fevereiro de 2013 a Presidente da CMPS apresentou a proposta de dissolução destas empresas, bem como o Plano de Internalização das Atividades, os quais foram aprovados nas reuniões da CMPST de 18/02/2013 e da AMPST de 26/02/2013 (cfr. o CD_Documentação Suporte/Atas/Proposta-DissoluçãoPortoSantoVerde e doc. a fls. 2571 a 2577 do Volume VII da Pasta do Processo).

⁸³ Nas reuniões da CMPS de 12/06/2015 e da AMPS de 30/09/2015 (cfr. o CD_Documentação Suporte /3.1.2.2_Liquidação das empresas/Prorrogação/ Certidão_Atá_AM).

⁸⁴ Nos termos do art.º 15.º, n.º 5 do DL n.º 76-A/2006, de 29 de março.

⁸⁵ Cfr. o n.º 6 do art.º 4.º do DL n.º 76-A/2006, de 29 de março.

⁸⁶ Cfr. os art.ºs 47.º e 50.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08.

- Remuneração mercantil, ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros⁸⁷;
- Transferências financeiras exclusivamente para equilíbrio de eventuais resultados negativos de um exercício⁸⁸.

Ora, atendendo a que a 1 de agosto de 2013 foram internalizados na CMPS os serviços que eram prestados por ambas as empresas municipais, e que os contratos programa celebrados⁸⁹ visam suportar, em exclusivo, os custos com os vencimentos do liquidatário e despesas de liquidação, não existe enquadramento daqueles CP em nenhum dos tipos de instrumentos previstos pelo RJAEL, não sendo, por isso, permitida por lei, a celebração daqueles contratos.

Atento o disposto nos art.^{os} 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais (RFAL) e 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.

A REMUNERAÇÃO DOS LIQUIDATÁRIOS

O regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais, que consta do Anexo III ao DL n.º 76-A/2006, de 29/03 determina, no seu art.º 18.º, n.º 6, que “[n]o caso de os liquidatários nomeados terem sido indicados pela entidade comercial, a definição da respectiva remuneração e a responsabilidade pelo pagamento desta cabem exclusivamente à entidade comercial, não podendo a remuneração ser mais elevada do que a prevista para os liquidatários e peritos nomeados judicialmente.”.

Por força dessa remissão a remuneração dos liquidatários deve ser feita por referência ao regime remuneratório dos intervenientes acidentais, previsto no art.º 17.º, n.ºs 2 e 6 e na tabela IV do Regulamento das Custas Processuais (RCP)⁹⁰, cujo n.º 6 fixa como limite 5% do valor da causa ou dos bens vendidos ou administrados, se este for inferior, acrescido das verbas devidas a título de deslocações que tenham de efetuar, se não for disponibilizado transporte pelas partes ou pelo serviço, calculadas segundo o estabelecido na referida tabela IV.

Para apuramento do valor da causa, dispõe o n.º 4 do art.º 299.º do Código do Processo Civil (CPC)⁹¹ que, nos processos de liquidação em que a utilidade económica do pedido só se define na sequência da ação, o valor inicialmente aceite será corrigido logo que o processo forneça os elementos necessários, valendo o valor do ativo indicado na petição como valor da causa provisório (pois será alterado para um valor definitivo após a averiguação do valor real efetivo⁹²).

⁸⁷ Cfr. o art.º 36.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31/08.

⁸⁸ Cfr. o art.º 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08.

⁸⁹ Cfr. os contratos programa celebrados a 06/09/2013 e 16/04/2014, com as empresas municipais Porto Santo Verde e Areal Dourado (CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa/Porto Santo Verde/4_CP_Porto_Santo_Verde_06092013; CD_Documentação Suporte /3.1_Contratos Programa/Porto Santo Verde/5_CP_Porto_Santo_Verde_16042014; CD_Documentação Suporte /3.1_Contratos Programa/Areal Dourado/4_CP_Areal_Dourado_06092013; CD_Documentação Suporte /3.1_Contratos Programa/Areal Dourado/5_CP_Areal_Dourado_16042014).

⁹⁰ Aprovado pelo DL n.º 34/2008, de 26/02, e alterado pelas Leis n.ºs 43/2008, de 27/08, 64-A/2008, de 31/12, 3-B/2010, de 28/04, 7/2012, de 13/02, 66-B/2012, de 31/12, 72/2014, de 02/09 e 7-A/2016, de 30/03, e pelos DL n.ºs 181/2008, de 28/08, 52/2011, de 13/04, e 126/2013, de 30/08.

⁹¹ As regras de fixação do valor da causa encontram-se previstas nos art.ºs 296.º e segs. do CPC (art.º 305.º e segs. do anterior CPC).

⁹² Neste sentido Menezes Leitão, in Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, pág. 64.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No entanto, estas normas, criadas para processos judiciais, devem ser adaptadas com vista ao apuramento do valor da causa, uma vez que no procedimento oficioso de liquidação não é “atribuído qualquer valor que possa servir de cálculo à remuneração em causa, sempre que inexista qualquer outra referência que possa ser tomada por base”⁹³.

À data da aprovação da dissolução das empresas o valor do ativo considerado⁹⁴ da Porto Santo Verde e da Areal Dourado era de 10 226,95€ e 82 317,75€, respetivamente, limitando a remuneração dos liquidatários a 511,35 €, no primeiro caso, e a 4 115,89 € no segundo caso⁹⁵.

Ora, como se pode concluir, sem prejuízo da ilegalidade patente na celebração dos CP para cobrir as despesas de liquidação, verifica-se que o valor dos mesmos ultrapassam os valores definidos pelo n.º 6 do art.º 17.º do RCP.

Acresce ainda referir que, não obstante o decurso do prazo, a liquidação da empresa Porto Santo Verde ainda não foi dada por encerrada⁹⁶, não existindo evidência da prestação de trabalho por parte do liquidatário, facto que não ocorre na empresa Areal Dourado, cuja liquidação já se encontra encerrada desde o dia 22 de março de 2016⁹⁷.

A este propósito, vieram o atual Presidente da autarquia e o vereador José Carlos Melim informar que em janeiro de 2017 “a empresa Porto Santo Verde Geoturismo e Gestão Ambiental, EEM, encontra-se em procedimento administrativo oficioso de liquidação, conforme DL 76-A/2006 (Regime Jurídico da Dissolução e da Liquidação de Entidades Comerciais), sendo a remuneração dos liquidatários a constante do art. 18º n.6 do referido diploma”⁹⁸.

A factualidade exposta consubstancia eventual infração financeira sancionatória e reintegratória nos termos dos art.ºs 65.º, n.º 1, al. b) e 59.º, n.ºs 1 e 4 da LOPTC, por

⁹³ Cfr. o parecer n.º 04/CC/2014, do Instituto dos Registos e do Notariado, homologado pelo Exmo. Presidente em 13/01/2014, no processo n.º32/2013 STJ-CC (in http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/comercial/2014/04-cc-2014/downloadFile/file/04_CC_2014.pdf?nocache=1395398288.24, consultado a 22/04/2016, e arquivado no CD_Documentação Suporte / 3.1.2.2_04_CC_2014).

⁹⁴ De acordo com a informação constante do Relatório e Contas de 2012 (CD_Documentação Suporte/ 3.1-Contratos Programa).

⁹⁵ A fixação em 50 615,60€ do montante da eventual responsabilidade financeira (cfr. o Anexo I ao Relato) resultou dos seguintes cálculos:

Empresa Municipal	Contrato Programa (A)		Valor do ativo considerado (B)*	5% do valor dos bens administrados (C)	Pagamentos indevidos (D) = (A)-(C)
	Data	Valor			
Porto Santo Verde	06-09-13	12.710,00 €	10.226,95 €	511,35 €	12.198,65 €
	16-04-14	18.800,00 €			
Areal Dourado	06-09-13	10.876,20 €	82.317,75 €	4.115,89 €	6.760,31 €
	16-04-14	17.483,87 €			
Total Responsabilidade Financeira					50.615,60 €

Fonte: Relatório e Contas de 2012 e Ofício n.º 1883, de 15/06/2015, da CMPS, com registo de entrada n.º 1468, de 18/06/2015 e CD_Documentação Suporte/ 3.1-Contratos Programa.

*No apuramento deste montante foram considerados os valores relativos aos ativos fixos tangíveis, inventários e caixa e depósitos bancários a 31-12-2012.

⁹⁶ Encontrando-se em falta a submissão das contas referentes aos anos de 2014 (vide. Informação n.º 8/2016-UAT III/NVIC – CD_Documentação Suporte_Inf.8-2016-PortoSantoVerde) e 2015.

⁹⁷ De acordo com o n.º 2 do art.º 160º do CSC, a empresa considera-se extinta pelo registo do encerramento da liquidação.

⁹⁸ Requerido pelo Município do Porto Santo, representado pelo seu presidente, que solicitou, igualmente, a nomeação de um ou mais liquidatários de reconhecida capacidade técnica e idoneidade para o cargo [averbamento 1 da Inscrição 9 - AP 1/20160518 – Pendente de Liquidação Administrativa (cfr. fls. 3568 a 3575 do Volume IX da Pasta do Processo)].

incumprimento dos art.^{os} 36.º, n.º 2, 47.º e 50.º do RJAE, 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3/09 e 59.º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 75/2013, de 12/09 e bem assim dos art.^{os} 18.º, n.ºs 4, 5 e 6 do RJPADLEC, imputável aos membros dos órgãos executivo⁹⁹ e deliberativo^{100 e 101} que votaram sobre a celebração dos CP, já que foi nesses documentos que, para além de definido o financiamento da liquidação, foi fixada a remuneração dos liquidatários¹⁰² que veio a ser atribuída, sendo estes os agentes da autorização da despesa em causa¹⁰³.

Ressalva-se, todavia, que as condições objetivas de punibilidade da responsabilidade financeira sancionatória, foram modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁰⁴, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”*¹⁰⁵, não sendo assim possível responsabilizar os autarcas que aprovaram a celebração destes CP, atento o princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.^{os} 29.º, n.º 4 da CRP e 2.º do Código Penal.

Já no caso da responsabilidade financeira reintegratória, que como se sabe é independente da responsabilidade sancionatória (tal como é a responsabilidade civil relativamente aos factos geradores de responsabilidade criminal¹⁰⁶) não se aplica o princípio da lei penal mais

⁹⁹ Nomeadamente os presidentes em funções à data Fátima Filipa de Menezes e Filipe Emanuel Meneses de Oliveira e os vereadores Gina Maria de Oliveira de Brito e Mendes, José António de Vasconcelos, Manuel Guido Drumond, Ana Marisa da Silva Drumond e Costa Maia e José Carlos Melim que votaram favoravelmente e os vereadores Renata Marisa Correia de Sousa, Nuno Filipe Melim Batista e Roberto Paulo Reynolds Nascimento que se abstiveram na deliberação (cfr. o doc. a fls. 493 a 518 do Volume II da Pasta do Processo).

¹⁰⁰ Nomeadamente os membros da Assembleia Municipal Joana Justa Rosário Coelho, Horácio Duarte Gomes Silva Freitas, Liseta Maria do Nascimento, Paulo Alexandre de Vasconcelos Silva, José Lourenço Rodrigues, Bernardo Manuel de Oliveira Castro Caldeira, Artur José Alves Nunes Ferreira, Hélder José dos Santos Batista e José Idalino de Vasconcelos que votaram favoravelmente e Luís Manuel Nunes Ferreira Vieira, Teresa da Conceição Drumond Leão, José André Mendonça Velosa e Luis Filipe de Vasconcelos que se abstiveram, na sessão de 29/08/2013 (cfr. a ata n.º 4/2013 a fls. 1203 a 1207 do Volume III da Pasta do Processo).

¹⁰¹ Os CP celebrados em 2014 foram autorizados pela Câmara Municipal (cfr. doc. a fls. 425 a 428 e 501 a 518 do Volume II e 3070 a 3071 do Volume VIII ambos da Pasta do Processo) mas não existem evidências da sua submissão à AM, nos termos da al. n) do n.º 1 do art.º 25.º da Lei n.º 75/2013 e do n.º 5 do art.º 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08. Note-se que as atas das reuniões da AM solicitadas ao abrigo do ofício da SRMTC n.º 832, de 12/05/2015 (cfr. fls. 15 a 18 do Volume I da Pasta do Processo) não foram remetidas pela entidade.

A consulta à página web da autarquia revelou que dos editais das deliberações das reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembleia Municipal, posteriores a 04/04/2014 não constam apreciações ou deliberações sobre aqueles CP's (vide <http://www.cm-portosanto.pt/municipio/assembleia-municipal/deliberacoes/> - consultado a 11/10/2016 e CD_Documentação Suporte_Deliberações_AM_Porto Santo).

¹⁰² Cfr. as atas das reuniões de Câmara n.ºs 18/2013, a fls. 495, 497, 498 verso, e 07/2014, a fls. 515 verso e 517 verso, do volume II da Pasta do Processo, onde consta a definição do vencimento do administrador liquidatário, e a ata n.º 4/2013 da AM, a fls. 1204 verso, 1205 e 1205 verso, do Volume III da Pasta do Processo, que deliberou aprovar a proposta de CP com a empresa municipal submetida a votação, cuja cláusula quarta do CP definia uma participação financeira no valor de 15.000,00€ *“de acordo com o valor provisionado na tabela, constante do Anexo I”*, a qual incluída os valores referentes à remuneração e subsídios decorrentes da prestação de serviço (cfr. fls. 423 e 424 do Volume II da Pasta do Processo).

¹⁰³ São estes os agentes da ação nos termos do art.º 61.º, n.º 1, aplicável por força do disposto no art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

¹⁰⁴ Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: *“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”*.

¹⁰⁵ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

¹⁰⁶ Cfr. o Acórdão 008/2009 – 3ª S/PL publicado na página <http://tinyurl.com/zy96re8> [consultado a 30/06/2017].



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

favorável, pelo que a alteração ao art.º 61.º da LOPTC só produz os seus efeitos a partir de 01/01/2017.

Ora, uma vez que os factos em análise foram praticados antes da entrada em vigor da citada alteração legislativa, os pressupostos para o apuramento da responsabilidade financeira reintegratória encontram-se preenchidos, pelo que se mantêm as conclusões apresentadas em sede de relato.

APRECIAÇÃO DO CONTRADITÓRIO DOS MEMBROS DA CÂMARA MUNICIPAL

A) Sobre a legalidade dos CP

Em sede de contraditório alguns dos membros da Câmara Municipal¹⁰⁷ indiciados no relato defenderam, em síntese, que os CP eram, substancialmente, instrumentos de financiamento da dissolução das empresas municipais cujo custo cabia ao município e que tinham similitude com as transferências obrigatórias destinadas a repor o equilíbrio financeiro das empresas.

Sobre as alegações agora oferecidas, cumpre referir que a única similitude, entre as transferências destinadas a equilibrar os resultados do exercício e os financiamentos previstos nos CP, é a entrada de dinheiro na empresa, divergindo em tudo o mais: os objetivos, os fundamentos legais, a natureza opcional de uns por oposição à natureza obrigatória dos outros, o momento a que as mesmas se reportam, entre outros elementos. De todo o modo a argumentação apresentada não é coerente com o incumprimento da obrigação anual de realização das transferências para cobertura de prejuízos das empresas municipais (cfr. o ponto 3.1.5).

Ainda no que se refere à liquidação das empresas municipais, alegaram a ex-Presidente Fátima Filipa Menezes e os ex-veredores Gina Maria de Oliveira de Brito e Mendes e José António Vasconcelos¹⁰⁸ ter decidido “*com base em informações técnicas*” cuja relevância para

¹⁰⁷ Em sede de contraditório, a ex-vereadora Ana Marisa Silva Drumond e Costa Maia (cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2766, de 27/10/2016, a fls. 3386 a 3389 do Volume IX, da Pasta do Processo) referiu ter aprovado as propostas de celebração dos CP mas que o “*voto favorável neste assunto, não foi um ato consciente da ilegalidade*”. Acrescentou ainda, no que se refere ao CP de 16/04/2014, que as “*propostas que o Presidente da Câmara levava à [r]eunião de Câmara eram realizadas (...) dentro do seu gabinete de apoio: Chefe de Gabinete: Donatila Menezes, Adjunto: Flávio Vasconcelos e Chefe de Divisão.*”.

Por sua vez, o vereador Nuno Filipe Melim Baptista (cfr. os documentos com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 2808 e 2812, de 03/11/2016, a fls. 3390 a 3409 do Volume IX da Pasta do Processo) e o ex-vereador Roberto Paulo Reynolds Nascimento (cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2889, de 10/11/2016, a fls. 3592 a 3609 do Volume IX, da Pasta do Processo). alegaram que, para “*liquidar as empresas dissolvidas por deliberação camarária houve que suportar os custos com essa liquidação*” sendo que a “*admissibilidade dessas transferências destinadas exclusivamente ao encerramento da empresa, tem similitude legal com aquelas que estão previstas no artigo 40º da Lei 50/2012 (transferências destinadas ao equilíbrio financeiro, quebrado por resultados negativos).*”.

O atual Presidente do município, Filipe Emanuel Menezes de Oliveira (cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2850, de 08/11/2016, a fls. 3557 a 3575 do Volume IX da Pasta do Processo) e o vereador José Carlos Melim (cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2849, de 08/11/2016, a fls. 3549 a 3556 do Volume IX da Pasta do Processo) argumentaram que “*[o]s contratos programa celebrados na duração do presente mandato (...) não são verdadeiros contratos programa tal como legalmente definidos na Lei 50/2012 de 31 de Agosto*” os quais referiam expressamente que “*importa acautelar os custos resultantes desse mesmo processo de liquidação*”. Defendem ainda que estes CP “*são efetivamente transferências para fazer face à cobertura dos prejuízos originados pelos custos da liquidação*”, enfatizando o escopo do contrato “*em detrimento do epíteto que lhe haja sido dado.*”.

O vereador Nuno Filipe Melim Baptista e o ex-vereador Roberto Paulo Reynolds Nascimento afirmam que as transferências efetuadas pela autarquia destinavam-se a suportar os custos com a liquidação (cfr. os documentos com o registo de entrada na SRMTC n.ºs 2808 e 2812, de 03/11/2016, a fls. 3390 a 3394 e n.º 2889, de 10/11/2016, a fls. 3592 a 3609, constantes do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁰⁸ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2938, de 15/11/2016 (a fls. 3623 a 3651 do Volume IX da Pasta do Processo).

a matéria em apreciação não se conseguiu descortinar¹⁰⁹ dado não existirem referências à legalidade dos CP.

B) Sobre a fixação do vencimento dos administradores liquidatários

Em sede de contraditório, o vereador Nuno Filipe Melim Baptista e o ex-vereador Roberto Paulo Reynolds Nascimento defenderam¹¹⁰, não obstante essa informação constar do Quadro 3 supra, que não resulta do relato qual a parte das transferências que foi destinada à remuneração dos administradores. E acrescentam ser necessário apurar *“qual o montante que deve ter-se em atenção, respeitante às sociedades em causa, para se confrontar com os 5% de limite.”* não sendo possível aferir *“qualquer cobertura legal para determinar que esse valor seja o valor do ativo na data da dissolução, como se faz no relato!”*, lembrando que *“só há infração financeira quando está especificamente prevista na lei os pressupostos fácticos da mesma, na obediência aos princípios constitucionais que regem o direito sancionatório. Faltando de forma precisa a definição de qual valor é que é considerado para determinar o limite das remunerações dos liquidatários, falta o substrato para se considerar infração financeira e para se aplicar qualquer sanção”*.

Sobre o alegado esclarece-se que aquando a celebração dos CP, já se encontravam aprovados os Relatórios e Contas de 2012, que permitiriam, com respeito pelo RCP, identificar os bens¹¹¹ que viriam a ser administrados pelos liquidatários e respeitar os limites remuneratórios impostos pelo n.º 6 do art.º 17.º do RCP¹¹².

De todo o modo, na sequência da reapreciação das componentes do ativo a considerar para efeito do cômputo do valor dos bens administrados efetuou-se uma correção ao montante da responsabilidade financeira reintegratória que passou dos 76 867,83€ considerados no relato para 50 615,60€ nos termos do quadro seguinte:

¹⁰⁹ A pedido destes responsáveis, formulado no contraditório, o Tribunal requereu ao município: o ofício n.º 7623/2013, da Procuradoria-Geral da República (PGR); a proposta apresentada pela vereadora Gina Brito Mendes sobre o *“Contrato Programa com a Empresa Municipal Porto Santo Verde, Geoturismo e Gestão Ambiental EEM.”*, em reunião pública da Câmara em 18/01/2013; as cópias dos CP e anexos celebrados com a PSV em 2012 e 2013; a cópia do relatório *“1-UHY com vista à dissolução das empresas municipais”*; as cópias dos ofícios enviados ao TC *“e respetiva resposta sobre o pagamento dos advogados (apoio a eleitos locais) no processo da Queda da Palmeira”*, as cópias dos contratos com a *“Grand Torthon e Associados, SROC, Lda. e respetiva aprovação”* e a *“Assembleia Municipal de Fevereiro de 2013”*.

Refira-se, contudo, que com exceção do ofício n.º 7623/2013 da PGR (que remete para um parecer analisado no ponto 3.2.2.) já se encontravam no processo da auditoria cópias dos mencionados documentos.

¹¹⁰ Cfr. os documentos com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 2808 e 2812, de 03/11/2016, e 2889, de 10/11/2016 (a fls. 3390 a 3394 e 3592 a 3609 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹¹¹ Uma vez que o n.º 6 do art.º 17.º refere que o limite deve ser apurado sobre o valor dos *“bens alienados ou administrados”*.

¹¹² Segundo o qual: *“Os liquidatários, os administradores e as entidades encarregadas da venda extrajudicial recebem a quantia fixada pelo tribunal, até 5 % do valor da causa ou dos bens vendidos ou administrados, se este for inferior, e o estabelecido na tabela iv pelas deslocações que tenham de efectuar, se não lhes for disponibilizado transporte pelas partes ou pelo tribunal.”*



Quadro 4 – Apuramento do valor da causa e da eventual responsabilidade financeira

Empresa Municipal	Contrato Programa (A)		Valor do ativo considerado (B) ¹¹³	5% do valor dos bens administrados (C)	Responsabilidade financeira (D) = (A)-(C)
	Data	Valor			
Porto Santo Verde	06-09-13	12.710,00 €	10.226,95 €	511,35 €	12.198,65 €
	16-04-14	18.800,00 €			18.288,65 €
Areal Dourado	06-09-13	10.876,20 €	82.317,75 €	4.115,89 €	6.760,31 €
	16-04-14	17.483,87 €			13.367,98 €
Total Responsabilidade Financeira					50.615,60 €

Fonte: Relatório e Contas de 2012 e Ofício n.º 1883, de 15/06/2015, da CMPS, com registo de entrada n.º 1468, de 18/06/2015 e CD_Documentação Suporte/ 3.1-Contratos Programa

O Presidente Filipe Emanuel Menezes de Oliveira, o vereador José Carlos Melim e os membros da Assembleia Municipal Teresa da Conceição Drumond Leão, Luís Manuel Ferreira Vieira e Luís Filipe Vasconcelos, alegaram que “o art. 62 n.4º da Lei 50/2012, de 31 de Agosto, dispõe que a **dissolução** das empresas locais obedece ao regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e liquidação de entidades comerciais (RJPADLEC), aprovado pelo DL 76-A/2006 de 29 de Março” mas que o mesmo “não implica a utilização do procedimento administrativo de liquidação.”.

Informam ainda estes responsáveis que, “[n]o caso concreto, a própria entidade comercial optou pelo processo de liquidação previsto no artigo 146º do CSC, sendo que os liquidatários foram nomeados em conformidade com os estatutos e com o disposto no art. 61º e 62º da Lei 50/2012 de 31 de Agosto (RJAEL) e n.1 do artigo 151º do CSC, sendo a remuneração dos liquidatários fixada por deliberação dos sócios” a qual “constitui encargo de liquidação”, pelo que, atenta a assunção de deveres e responsabilidades idêntica à “dos membros do órgão de administração da sociedade (art. 152º do CSC), foi deliberado o pagamento de uma remuneração aos liquidatários, equivalente ao valor auferido enquanto membros do conselho de administração”.

Atento ao exposto argumentam estes responsáveis ser “manifesta a total boa-fé e ausência de dolo”, alegando que agiram “de acordo com o disposto no CSC e, na convicção de que o pagamento da remuneração dos liquidatários teria de ser o equivalente ao valor auferido enquanto membros do conselho de administração, procedimento este adotado pelas demais câmaras na fixação das remunerações dos liquidatários, não existindo qualquer recomendação em sentido contrário”. Acrescentam ainda que o entendimento “e a interpretação legal que ora se defende, foi consensual” na medida em que a “grande maioria das Câmaras” fixaram a remuneração dos liquidatários “por referência à Lei 50/2012” e ao CSC.

Vieram ainda o atual presidente e o vereador José Carlos Melim esclarecer¹¹⁴ que “[n]ão existem pareceres, que se conheçam, relativamente à remuneração dos liquidatários” tendo a

¹¹³ No apuramento deste montante foram considerados os valores relativos aos ativos fixos tangíveis, inventários e caixa e depósitos bancários a 31-12-2012.

¹¹⁴ Através das entradas na SRMTC n.ºs 410, 429 e 439, de 20, 21 e 22/02/2017, respetivamente (a fls. 3741 a 3757 e 3759 a 3767 do Volume IX da Pasta do Processo).

CMPS deliberado em reunião de Assembleia Geral da PSV ocorrida em 28/09/2015¹¹⁵, na qualidade de acionista, “*que as funções de liquidatário não seriam remuneradas*”.

Por fim, a ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa argumentou que “*em momento algum na reunião onde foram debatidas estas questões, foi afluída a questão de limites de remuneração dos liquidatários*” juntando a sua declaração de voto da reunião de 23/08/2013, relativa à proposta de internalização dos funcionários das empresas municipais, onde refere que se absteve “*nos Contratos-Programa firmados por manifestar algumas dúvidas quanto às atividades a desenvolver através dos mesmos.*”, sem que conste desta declaração de voto¹¹⁶ referências à remuneração dos liquidatários estabelecida¹¹⁷.

Em conclusão considera-se que as alegações referentes aos CP celebrados para financiamento das despesas de liquidação não lograram ilidir, em geral, as conclusões apresentadas em sede de relato. Atente-se, todavia, no facto dos argumentos de natureza subjetiva, que foram invocados pelos responsáveis, não terem sido tidos em conta nesta sede já que estão em causa eventuais infrações financeiras de dimensão significativa cuja apreciação deverá ficar a cabo do Tribunal, em sede de eventual efetivação de responsabilidades financeiras, se for esse o entendimento do Ministério Público.

APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO DOS MEMBROS DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Os membros da Assembleia Municipal, nas suas alegações¹¹⁸ defenderam que os CP em apreço são “*apenas um instrumento para a transferência financeira dos valores necessários à liquidação, de impacto nulo em termos de custos uma vez que para se equilibrar e cobrir os déficits apurados, deveriam ser feitas transferências financeiras para cobertura dos prejuízos apurados nos termos do artº 40 (nºs 2, 3 e 4) da Lei 50/2012*” pelo que, “*não obstante a nomenclatura utilizada, as transferências ao abrigo de contratos programa tinham (...) por finalidade efectiva a cobertura de prejuízos*”.

Mais alegaram que as infrações imputadas “*resultam de uma intrincada construção jurídica que faz apelo a normas do sector público e do privado, que não está ao alcance do conhecimento do cidadão médio*” cujas deliberações submetidas à aprovação da Assembleia Municipal não continham “*qualquer informação parecer ou análise jurídica susceptível de enquadrar a legalidade da mesma*”, não dispondo os signatários de qualquer “*apoio jurídico de qualquer índole, pelo que decidem de acordo com a informação que lhes é facultada e de acordo com o teor da deliberação posta a votação*”.

Acrescentaram ainda que o “*art. 152.º, n.º 1 equipara os liquidatários aos membros do órgão de administração da sociedade para efeitos dos seus deveres, poderes*” sendo “*responsáveis nos mesmos termos que os gerentes e administradores da sociedade o são para com a sociedade e os sócios (cfr. art. 72.º a 79.º do CSC).*”, motivo pelo qual o “*paralelismo entre o regime constante do Código das Sociedades Comerciais e as decisões que foram votadas*”

¹¹⁵ Reunião onde deliberaram a destituição de funções do liquidatário à data e nomeação de novos liquidatários (cfr. as entradas n.ºs 410, 429 e 439, de 20, 21 e 22/02/2017, respetivamente - a fls. 3741 a 3757 e 3759 a 3767 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹¹⁶ Cfr. o doc. a fls. 493 a 518 do Volume II da Pasta do Processo.

¹¹⁷ O que a isentaria da responsabilização financeira caso tivesse votado contra e feito constar da ata o seu voto de vencido com as razões justificativas do sentido da sua decisão (cfr. o art.º 93.º da Lei n.º 169/99, de 18/01 e o art.º 28.º do CPA)

¹¹⁸ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2903, de 11/11/2016 (a fls. 3610 a 3620 do Volume IX da Pasta do Processo) subscrito por Joana Justa Rosário Coelho, Horácio Duarte Gomes Silva Freitas, Liseta Maria do Nascimento, Paulo Alexandre de Vasconcelos Silva, José Lourenço Rodrigues, Bernardo Manuel de Oliveira e Castro Caldeira, Artur José Alves Nunes Ferreira, Hélder José dos Santos Batista e José Idalino de Vasconcelos.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

pelos signatários (...) induziu os mesmos em erro". E concluem terem as suas eventuais dúvidas sobre esta matéria sido dissipadas com a fixação de um índice remuneratório àqueles liquidatários inferior *"ao índice remuneratório ou do presidente da câmara ou dos vereadores a tempo inteiro"*, coincidindo um deles com a *"remuneração já antes auferida pelo liquidatário que era anteriormente vogal do conselho de administração"*. Alegou ainda José André Mendonça Velosa¹¹⁹, membro da Assembleia Municipal, que os *"eleitos locais não têm qualquer aconselhamento ou apoio técnico e/ou jurídico na tomada das suas decisões"*, tendo o mesmo se absterido na votação da *"sessão do dia 29/08/2013"* e que *"sempre agiu na convicção que a sua actuação era conforme à Lei e ao Direito"*.

Da apreciação às alegações deste conjunto de responsáveis resulta, sobretudo, o apelo para o diminuto grau de culpa dos presumíveis responsáveis financeiros resultante da complexidade da matéria, da natureza das funções dos membros do órgão deliberativo, da ausência de apoio técnico às suas decisões e, ainda da boa-fé com que agiram. Estamos perante circunstâncias determinantes para a avaliação da culpa que, em face da natureza da responsabilidade financeira em causa, caberá apreciar e decidir em sede de julgamento, se for esse o entendimento do Ministério Público.

3.1.3. Fiscalização prévia e dever de comunicação ao Tribunal de Contas

Da análise aos CP verifica-se que só estavam sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos celebrados a 27 e 28 de dezembro de 2010¹²⁰, com as empresas Porto Santo Verde e Areal Dourado, respetivamente, formalidade que foi cumprida tendo sido concedidos os vistos aprovados na sessão diária de 16 de maio de 2011 (cfr. relatórios n.ºs 3/FP/2010/AM e 12/FP/2010/AM)¹²¹.

O n.º 7 do art.º 47.º do RJAEL determina a obrigatoriedade de comunicação, ao Tribunal de Contas, da celebração de CP não sujeitos a visto, dever que foi igualmente cumprido¹²² pela edilidade.

3.1.4. Acompanhamento e fiscalização dos CP

Os CP intrínsecos aos subsídios ou transferências financeiras previam diversas obrigações que não foram cumpridas, quer pelas empresas municipais, quer pela CMPS, nomeadamente:

A) Pelas empresas municipais:

- i. A entrega do programa detalhado das atividades com o respetivo orçamento e cronograma financeiro¹²³ (esta deficiência foi corrigida nos CP celebrados a partir de dezembro de 2010, inclusive);

¹¹⁹ Cfr. os documentos com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 2821 e 2833, de 04/11/2016 e 07/11/2016, respetivamente (a fls. 3410 a 3413 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹²⁰ Na sequência do Despacho n.º 1-JC/SRMTC/2010, de 19/05, onde o Juiz Conselheiro determinou que os *"contratos-programa ou outros instrumentos geradores de idênticos efeitos jurídicos outorgados por uma das entidades referidas nos artigos 2.º, n.º 1, 5.º n.º 1, alínea c), parte final, da LOPTC, sujeita à jurisdição desta Secção Regional, devem ser submetidos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, desde que dos mesmos resultem encargos financeiros para essas entidades de valor superior ao indicado nos termos do artigo 48.º daquela LOPTC (€ 350.000,00, em 2010)."*, passaram a estar sujeitos a fiscalização prévia este tipo de contratos a partir de 2010, motivo pelo qual os CP até 2009 não foram objeto de análise prévia por parte do TdC (cfr. o CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa_CP_ArealDourado_Despacho_01-2010-JC-SRMTC_sujeicao_visto_CP).

¹²¹ Cfr. o CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa_Relatórios_visto_pág. 7 e 49.

¹²² Através do ofício da CMPS n.º 17, de 06/01/2015, remetido em resposta aos ofícios n.ºs 2374 e 2705 da SRMTC (cfr. o CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa).

- ii. A apresentação, no prazo de 90 dias após o final da vigência dos CP, de um relatório das atividades desenvolvidas, donde constem a comparação entre os custos estimados e os efetivamente realizados, com os respetivos documentos comprovativos das despesas realizadas e a análise dos objetivos traçados e alcançados.

B) Pela Câmara Municipal:

- i. O acompanhamento da execução financeira dos CP;
- ii. O controlo e fiscalização do cumprimento de todos os aspetos financeiros, técnicos e legais inerentes ao CP.

Pelo atrás exposto, conjugado com a ausência de indicadores ou referenciais que possibilitassem medir a realização dos objetivos sectoriais, referida no ponto 3.1.1., conclui-se que as partes outorgantes dos CP não diligenciaram no sentido de¹²⁴:

- a) Assegurar a definição das atividades alvo de financiamento nos anos 2007 a 2010;
- b) Comprovar documentalmente a execução de todas as atividades para as quais foi atribuído financiamento no período de 2007 a 2014;
- c) Demonstrar que os recursos públicos foram objeto de uma aplicação rigorosa e racional.

Em sede de contraditório, a anterior Presidente do Conselho de Administração da empresa Areal Dourado E.E.M. alegou, relativamente aos CP que vigoraram nos anos 2007 e 2008, não ter “*cumprido com as obrigações previstas no CP na integra, deveu-se por desconhecimento e não por propósito em cometer ilícito.*”.

3.1.5. Transferências para o equilíbrio de contas

Nos termos do Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e posteriormente do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, sempre que se verificar que o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros¹²⁵ ou o resultado líquido antes de impostos¹²⁶ sejam negativos.

¹²³ Não obstante a definição deste preceito no CP, que remete para momento posterior a entrega do programa detalhado, esta deveria ocorrer aquando da aprovação do subsídio, por forma a melhor assegurar o respeito do princípio da economia, eficiência e eficácia exigível à autorização da despesa. Além disso, o próprio CP já deveria definir detalhadamente a finalidade da relação contratual (n.º 2 dos art.ºs 23.º e 20.º do RJAL e n.º 2 dos art.ºs 47.º e 50.º do RJSEL), sendo que, para isso, a entrega do programa detalhado das atividades a desenvolver deveria ocorrer previamente à sua celebração.

¹²⁴ Como, aliás, está previsto em todos os CP celebrados entre 2007 e 2013, com exceção dos destinados a fazer face aos encargos inerentes ao processo de liquidação das EM's.

¹²⁵ Regra em vigor até 31 de agosto de 2012, conforme preceituado no n.º 2 do art.º 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 30/12, segundo a qual “no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa”. Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo: “No caso de o orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos no número anterior, deve ser inserida uma verba suplementar no orçamento do exercício subsequente, efectuando-se a transferência no mês seguinte à data de encerramento das contas.”.

¹²⁶ De acordo com o disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, “no caso do resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios (...) com



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Ora, as contas da Porto Santo Verde evidenciam resultados negativos em 2008 (-9.570,89€) e em 2011 (-104 936,97€) e as da Areal Dourado, em 2007 (-450 930,23€), 2009 (-10 652,52€) e 2013 (-51 540,29€), elevando a responsabilidade acumulada dos sócios a 114 507,86€ no primeiro caso (sendo 51% desse montante a cargo do município e 49% a cargo da SDPS, S.A.)¹²⁷ e a 513 123,04€ no segundo caso (a ser integralmente suportado pelo Município).

Entre 2008 e 2014 a SDPS, S.A. não efetuou qualquer transferência para equilíbrio de contas enquanto a Câmara Municipal efetuou os seguintes pagamentos:

Quadro 5 – Transferências efetuadas pela CMPS para o equilíbrio de contas

ORDENS DE PAGAMENTO		
Nº	Data	Valor
PORTO SANTO VERDE		
998 ¹²⁸	31/07/13	46 790,84 €
AREAL DOURADO		
997 ¹²⁹	31/07/13	6 108,00 €
2127 ¹³⁰	22/12/14	5 488,43 €
Subtotal		11 596,43 €
Total		58 387,27 €

Fonte: Ofício n.º 1883, de 15/06/2015, da CMPS, com registo de entrada n.º 1468, de 18/06/2015.

Do quadro factual que antecede resulta que o sócio municipal não só não cumpriu com os prazos que a lei previa para equilibrar as contas da empresa como não transferiu os montantes a que estava obrigado subsistindo, em 2014, no caso da Porto Santo Verde, um “crédito” de 11 608,17€ e, no caso da Areal Dourado, de 501 526,61€¹³¹.

O incumprimento da obrigação legal que incumbia ao sócio por força dos n.ºs 2, 3 e 4 dos art.ºs 31.º do RJSEL¹³² e 40.º do RJAEL¹³³, no valor total de 513 134,78€¹³⁴, é suscetível de

vista a equilibrar os resultados do exercício em causa”, que deverá ocorrer “(...) no mês seguinte à apreciação das contas da empresa local (...)”.

¹²⁷ Nos termos seguintes:

	2008	2009	2011	2012	Total
Responsabilidade dos sócios CMPS e SDPS	9 570,89€	-	104 936,97€	-	114 507,86€
Transferência a cargo da CMPS (51%)	-	4 881,15€	-	53 517,85€	58 399,01€

¹²⁸ A fls. 777 do Volume II da Pasta do Processo.

¹²⁹ A fls. 778 do Volume II da Pasta do Processo.

¹³⁰ A fls. 779 a 794 do Volume II da Pasta do Processo.

¹³¹ Em termos concretos temos:

Empresa	Valor a transferir pelos sócios	Valor transferido	Valor por transferir	Valor da responsabilidade da CMPS	Diferença face valor transferido pela CMPS
Porto Santo Verde, E.M.	114.507,86 €	46.790,84 €	67.717,02 €	58.399,01 €	11.608,17 €
Areal Dourado, E.M.	513.123,04 €	11.596,43 €	501.526,61 €	513.123,04 €	501.526,61 €
Total	627.630,90 €	58.387,27 €	569.243,63 €	571.522,05 €	513.134,78 €

¹³² Os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 31.º do RJSEL, epigrafiado de “Equilíbrio de contas”, dispõem o seguinte:

“2 - Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do presente artigo, no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa.

3 - Os sócios de direito público das empresas preveem nos seus orçamentos anuais o montante previsional necessário à cobertura dos prejuízos de exploração anual acrescido dos encargos financeiros que sejam da sua responsabilidade.

originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos al. b), n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, imputável aos membros do órgão executivo da CMPS¹³⁵ na medida em que não foram realizadas as modificações aos orçamentos da autarquia dos anos 2008, 2009, 2010, 2012 e 2014 para inscrição da verba necessária ao cumprimento daquela obrigação legal, conforme previsto nos n.ºs 4 dos art.ºs 31.º e 40.º, o primeiro do RJSEL e o segundo do RJAEL.

Por não se tratar de uma sociedade de direito público, a obrigação estabelecida no n.º 3 dos art.ºs 31.º do RJSEL e 40.º do RJAEL, respetivamente, não se aplica à Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo, S.A.¹³⁶ não havendo, e conseqüentemente, fundamento suficiente para a imputação de qualquer tipo de responsabilização financeira.

O ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva¹³⁷, o ex-vereador, Ricardo Jorge Pestana^{138 e 139}, e o ex-vereador Horácio Duarte Gomes da Silva Freitas alegaram¹⁴⁰ que “*esta*

4 - *No caso de o orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos no número anterior, deve ser inserida uma verba suplementar no orçamento do exercício subsequente, efectuando-se a transferência no mês seguinte à data de encerramento das contas.”.*

¹³³ Os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 40.º do RJAEL, epigrafado de “*Equilíbrio de contas*”, dispõem o seguinte:

“2 - *Sem prejuízo do disposto no n.º 5, no caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa.*

3 - *Os sócios de direito público preveem nos seus orçamentos anuais o montante previsional necessário à cobertura dos resultados líquidos antes de impostos, na proporção da respetiva participação social.*

4 - *No caso de o orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos no número anterior, os sócios de direito público deverão proceder a uma alteração ou revisão do mesmo, por forma a contemplar o montante necessário, e proceder à sua transferência no mês seguinte à apreciação das contas da empresa local, nos termos e nos prazos da lei comercial.”.*

¹³⁴ Dos quais 501 526,61€ referem-se à empresa municipal Areal Dourado, e 11 608,17€ aos 51% da quota que o município detém da empresa municipal Porto Santo Verde [(114 507,86€ * 51%) – 46 790,84€ = 11 608,17€].

¹³⁵ O executivo toma conhecimento da situação financeira das empresas aquando a apreciação da prestação de contas (cfr. atas das reuniões de Câmara n.º 8/2009, de 17/04/2009 e 11/2012, de 25/05/2012, referente à empresa PSV, e 12/2008, de 13/06/2008, 8/2010, de 19/04/2010 e ata de 29/09/2014, referentes à empresa AD a fls. 244 a 252, 284 a 289, 235 a 243, 253 a 265 do Volume I da Pasta de Processo e a fls. 1 a 3 da Pasta de Documentação de Suporte).

¹³⁶ Trata-se de uma sociedade anónima, detida por capitais públicos, regulada nos termos do art.º 7.º do DL n.º 558/99, de 17/12 e do art.º 14.º do DL n.º 133/2013, de 03/10, diploma que revogou o DL n.º 558/99 (com entrada em vigor a 02/12/2013).

¹³⁷ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2829, de 07/11/2016 (a fls. 3439 a 3448 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹³⁸ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2926, de 14/11/2016 (a fls. 3621 a 3622 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹³⁹ Mais alegou Ricardo Jorge Pestana em sede de esclarecimentos posteriores, através do e-mail de 17/02/2017, com entrada na SRMTC n.º 400 (a fls. 3724 a 3725 do Volume IX da Pasta do Processo) que, “*no que respeita aos saldos negativos das E.M. Areal Dourado e Porto Santo Verde, até 2009 ano em que cessei o meu mandato, não foi feito qualquer reparo ou qualquer recomendação por parte do ROC do Município sobre esta situação*”, tendo sempre votado “*na convicção de que tomava a decisão mais acertada no interesse da Autarquia*”, cujas decisões “*eram tomadas com base no parecer verbal do então responsável pela área financeira do Município (...) que acumulava funções de Chefe de Divisão Administrativa e de secretário das reuniões do Executivo Camarário*”.

¹⁴⁰ Já o ex-vereador Horácio Duarte Gomes da Silva Freitas (cfr. a entrada na SRMTC n.º 405, de 20/02/2017, a fls. 3726 do Volume IX da Pasta do Processo), e o ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva (cfr. a entrada na SRMTC n.º 407, de 20/02/2017, a fls. 3727 a 3740 do Volume IX da Pasta do Processo), também em sede de esclarecimentos posteriores, vieram alegar no “*que respeita aos saldos negativos das E.M. Areal Dourado e Porto Santo Verde, até 2010 não foi feito qualquer reparo ou qualquer recomendação por parte do ROC*” sobre esta situação, tendo sido emitida recomendação apenas em “*2011 aquando da obrigação da consolidação das contas entre o Município e as E.M. não tendo a mesma sido concretizada*” por “*manifestas dificuldades financeiras*” do Município, acrescentando aquele ex-vereador que na aprovação dos orçamentos votava “*na convicção de que tomava sempre a melhor decisão para o interesse da Autarquia e sem pensar que pudesse estar eventualmente em causa a violação de qualquer norma legal*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

situação nunca foi alvo de qualquer recomendação ou reparo por parte do Revisor de Contas quer do Município quer das E.M., até 2010” cuja orçamentação e transferência para as empresas municipais com vista ao equilíbrio financeiro surge “somente em 2011 aquando da obrigação da consolidação das contas entre o Município e as E.M., não tendo o mesmo sido concretizado por manifestas dificuldades financeiras do Município”. Acrescentaram ainda que ambas as empresas estavam enquadradas nas situações previstas no art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, “que obrigava a deliberação da respetiva dissolução no prazo de 6 meses, o que se verificou, não fazendo sentido à data a transferência de qualquer valor para o referido efeito, pois as mesmas iam ser dissolvidas”. Todos eles informaram que na aprovação dos orçamentos votavam “na convicção que tomava[m] sempre a melhor decisão para o interesse da Autarquia e sem pensar que pudesse estar eventualmente em causa a violação de qualquer norma legal”.

A ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa alegou¹⁴¹ que “[c]omo vereadora da oposição **não era responsável pela elaboração dos Orçamentos camarários, nem tampouco pela sua execução.**”, e que¹⁴² “as propostas submetidas às reuniões do órgão executivo para deliberação, e em concreto as referidas na auditoria em causa, eram da autoria do presidente da Câmara ou do(a) vereador do pelouro”, argumentação esta que não ilide a responsabilidade dos agentes, embora possa ser considerada em sede de aferição da culpa na efetivação de responsabilidades financeiras.

A ex-vereadora Maria Luísa S. M. G. Mendonça, sem se referir em concreto ao incumprimento¹⁴³ apreciado neste ponto, confirmou ter sido “vereadora sem pelouro, não remunerada, até ao ano de 2009”, nunca tendo aprovado “qualquer decisão que fosse, no seu entender, prejudicial para o Município.”. Acrescentou ainda que “os vereadores eleitos por partidos não vencedores das eleições não têm qualquer aconselhamento ou apoio técnico e/ou jurídico na tomada das suas decisões”, cujos “assuntos discutidos e sujeitos a aprovação nas reuniões de Câmara eram previamente trabalhados por quem os apresentava” julgando “estarem a ser observados todos os critérios de legalidade”. Por fim alega que cessou funções em novembro de 2009, pelo que “muito do que no relato se expõe se reconduz a momento posterior” ao do seu exercício de funções.

O vereador Nuno Filipe Melim Baptista e o ex-vereador Roberto Paulo Reynolds Nascimento argumentaram, relativamente à obrigação legal de transferência para equilíbrio das contas do ano 2013 da empresa Areal Dourado que, na reunião de Câmara de 29 de setembro de 2014, foram aprovadas¹⁴⁴ as “contas da referida empresa municipal respeitantes ao ano 2013 e submissão à Assembleia Municipal de uma proposta de acompanhamento e fiscalização da atividade dessa empresa”, pelo que estavam “a apreciar as contas de 2013 e não a (...) situação em 2014!”. Acrescentaram ainda que, “[q]uanto à elaboração do orçamento [d]e 2014 e à omissão nele da verba destinada a repor o prejuízo, era natural que o Executivo

¹⁴¹ Cfr o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2824, de 04/11/2016 (a fls. 3414 a 3422 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁴² Em sede de esclarecimentos adicionais, com a entrada na SRMTC n.º 427, de 21/02/2017 (a fls. 3768 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁴³ Omissão no orçamento de 2008 da verba necessária ao cumprimento da obrigação legal de transferência para equilíbrio financeiro da empresa Porto Santo Verde.

¹⁴⁴ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2812, de 03/11/2016 (a fls. 3405 a 3409 do Volume IX da Pasta do Processo).

concluisse pela apreciação que estava a ser feita pela Assembleia Municipal.” e que “estando a empresa municipal dissolvida não existe a obrigação referida, porque o necessário equilíbrio financeiro só faz sentido a uma empresa que se mantém em actividade e não em processo de liquidação”.

Sobre a presente alegação refira-se que a IGF e a DGAL defendem que “*enquanto a empresa não for efetivamente liquidada o Município tem que continuar a efetuar a transferência para equilíbrio das contas*”¹⁴⁵, corroborando assim as conclusões apresentadas em sede de relato nesta matéria.

A este propósito o Presidente Filipe Emanuel Menezes de Oliveira veio alegar¹⁴⁶ “*que não podem subsistir dúvidas que até 2013, a existência de incumprimentos das transferências para cobertura de prejuízos, deve ser da responsabilidade do anterior executivo, e não do atual executivo e que, à data que o atual executivo assumiu funções já as duas empresas municipais se encontravam dissolvidas e em fase de liquidação.*”.

Em sede de esclarecimentos adicionais alegaram o atual Presidente e o Vereador José Carlos de Melim¹⁴⁷ que, apesar do orçamento para 2014 ter sido “*elaborado um mês após a tomada de posse do presente executivo (...) pelo Chefe de Divisão em funções à altura, e pelos serviços adstritos à divisão*”, no que se refere à PSV “*não se verificava a necessidade de inscrição no orçamento das verbas necessárias ao cumprimento da obrigação legal, uma vez que, de acordo com a demonstração de resultados da referida empresa, por referência ao Relatório de Gestão e Contas de 2013, a mesma apresenta um resultado líquido positivo de €36.611,00, sendo estas as contas conhecidas à altura*”, pelo que “*inexistia cobertura legal para inscrever qualquer verba no orçamento*”.

Por outro lado, defendem estes responsáveis que, no que se refere à AD “*não foi previsto nenhum montante porquanto a empresa em questão, embora apresentando um resultado negativo, apresentava um quadro totalmente diferente, sendo que os bens da mesma se previam a essa data necessários para a liquidação total da empresa, não fazendo sentido a inscrição da verba em questão*”.

Em contraditório, a ex-vereadora Ana Marisa Silva Drumond e Costa Maia alegou que “*aquando da apreciação da prestação de contas (ata da Reunião de Câmara de 29/09/2014)*” não se “*encontrava ao serviço, conforme mostra os dois certificados de incapacidade temporária para o trabalho por estado de doença*” que juntou, tendo iniciado a sua licença de maternidade a 11/11/2014 e renunciado ao respetivo mandato durante a respetiva licença, mais precisamente a 02/02/2015.

Confirma-se assim não ter a mesma participado na reunião de Câmara para apreciação da prestação das contas, ocorrida a 09/10/2014¹⁴⁸. Contudo, aquando a elaboração e votação do orçamento para 2014¹⁴⁹, já dispunham estes responsáveis das contas das entidades até 2012,

¹⁴⁵ Cfr. a Ficha da 57.ª Reunião do SATAPOCAL, de 23/02/2015, ponto 2.1 (CD_Documentação Suporte_2_6_Enquadramento_legal_Liquidatário_Ficha_ReuniaoSATAPOCAL_liquidação_2_1).

¹⁴⁶ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2850, de 08/11/2016 (a fls. 3557 a 3567 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁴⁷ Cfr. as entradas na SRMTC n.ºs 410, 429 e 439, de 20, 21 e 22/02/2017, respetivamente, a fls. 3741 a 3757 e 3759 a 3767 do Volume IX da Pasta do Processo.

¹⁴⁸ Cfr. a certidão da ata n.º 21/2014 da Reunião Ordinária (a fls. 3439 a 3448 do Volume VII da Pasta do Processo).

¹⁴⁹ Objeto de deliberação camarária no dia 19/12/2013 (cfr. a ata n.º 27/2013 arquivada no CD_Documentação Suporte/Atas_Atá-nº27.2013_Orcamento_2014).



pelo que na sua elaboração deveriam ter previsto e acautelado as verbas necessárias com vista ao cumprimento da obrigação legal prevista nos n.ºs 4 dos art.ºs 31.º e 40.º, o primeiro do RJSEL e o segundo do RJAEI.

O fiscal único das empresas municipais¹⁵⁰ salientou que em todas as Certificações Legais de Contas emitidas sobre a AD e a PSV “*constam ênfases onde estão mencionados os valores relativos aos Capitais Próprios negativos, provenientes dos prejuízos verificados em cada exercício e em exercícios anteriores, pelo que, caso tivessem sido tidos em consideração os aspetos contidos no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, a Câmara Municipal do Porto Santo teria transferido os valores respetivos e, conseqüentemente, regularizado a situação orçamental e patrimonial.*”¹⁵¹.

Sobre as alegações e informações trazidas pelos responsáveis ao processo, considera-se inaceitável justificar o incumprimento da obrigação de assegurar a reposição do equilíbrio financeiro das empresas municipais, tal como salientado pelo revisor legal de contas, com as dificuldades orçamentais ou com a inação dos anteriores executivos pois no processo de elaboração e execução dos orçamentos as obrigações legais têm prioridade sobre todas as outras.

Apesar de censurável a apreciação da conduta dos sucessivos executivos municipais em sede de responsabilização financeira sancionatória deixou de ser efetivável dado que as condições objetivas de punibilidade foram modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁵², que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente*”¹⁵³, não sendo assim possível responsabilizar estes autarcas, atento o princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da CRP e 2.º do Código Penal.

3.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Com vista à apreciação das irregularidades evidenciadas no relatório da auditoria contratada pela CMPS, sobre os procedimentos de contratação pública, e das denúncias entretanto rececionadas, foram apreciados os procedimentos de contratação pública realizados entre 2011 e 2015, através da consulta ao site *base.gov.pt*¹⁵⁴ e da informação prestada pelo município¹⁵⁵, de montante igual ou superior a 6 750,00€¹⁵⁶, e ainda sobre despesas

¹⁵⁰ Cfr. a resposta da Grant Thornton com entrada na SRMTC n.º 2940, de 15/11/2016 (a fls. 3652 a 3655 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁵¹ Cfr. o CD_Documentação Suporte/3.1_Contratos Programa.

¹⁵² Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933*”.

¹⁵³ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

¹⁵⁴ Página <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage> - consulta de 24/06/2015.

¹⁵⁵ Cfr. os ofícios da CMPS n.ºs 1883, de 15/06/2015, 2566, de 20/08/2015, 4109, de 18/12/2015, 1047, de 14/03/2015 e 3276, de 30/06/2016 com as entradas na SRMTC n.ºs 1468, de 18/06/2015 (a fls. 24 a 1123 dos Volumes I e II da Pasta do Processo), 1980, de 25/08/2015 (a fls. 1214 a 2348 dos Volumes IV a VI da Pasta do Processo), 3211, de 28/12/2015 (fls. 2531 a 2843 do Volume VII da Pasta do Processo), 701, de 15/03/2016 (a fls. 2848 a 2905 do Volume VII da Pasta do Processo) e 1805, de 30/06/2016 (a fls. 2918 a 2975 do Volume VII da Pasta do Processo).

relacionadas com deslocação e alojamento no âmbito dos contratos de prestação de serviços de advocacia ou consultadoria jurídica, os quais constam no quadro seguinte:

Quadro 6 – Contratos realizados entre 2011-2015

Entidade(s) Adjudicatária(s)	Data de Celebração do Contrato	Preço Contratual
Grant Thornton & Associados - SROC, Limitada	04/03/2011	49.470,00 €
Abreu & Associados, Sociedade de Advogados, RL	28/10/2011	9.625,00 €
Manuel Alves Teixeira	28/10/2011	7.840,00 €
Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL	28/10/2011	9.000,00 €
Linha da Razão, Lda.	05/04/2011	11.950,00 €
Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Ass. - Soc. de Advogados, R.L.	02/05/2012	10.000,00 €
Dunas Viagens e Turismo, Lda.	30/11/2012	488,05 €
Dunas Viagens e Turismo, Lda.	20/12/2012	360,98 €
Dunas Viagens e Turismo, Lda.	10/01/2013	702,55 €
Dunas Viagens e Turismo, Lda.	15/01/2013	345,05 €
Ana Isabel Mendonça Gonçalves	25/03/2013	9.480,00 €
Dunas Viagens e Turismo, Lda.	26/04/2013	441,98 €
UHY & ASSOCIADOS - SROC, LDA	04/10/2013	14.500,00 €
António Miguel Ferreira Ribeirinho	18/02/2014	48.600,00 €
Rui Fernando Leitão da Silva Góis Nepomuceno	03/03/2014	12.650,00 €
Filipa Maria Figueirôa Góis Nepomuceno Matos	30/04/2014	8.565,30 €
Ana Isabel Mendonça Gonçalves	30/04/2014	6.873,66 €
Diálogos & Sonetos, Lda.	11/06/2014	44.500,00 €
Linha da Razão, Lda.	31/10/2014	42.138,50 €
Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, R.L.	14/11/2014	25.000,00 €
Marques da Cunha, Arlindo Duarte & Associados	24/11/2014	56.000,00 €
Barra 4 - Projetos de Engenharia e Fiscalização de Obras, Lda.	24/11/2014	17.400,00 €
Marques da Cunha, Arlindo Duarte & Associados	25/11/2014	9.600,00 €
Diálogos e Sonetos, Lda.	22/05/2015 ¹⁵⁷	62.660,00€
Total		458.191,07 €

Da análise dos documentos remetidos pela entidade verificou-se que o procedimento pré-contratual predominante foi o ajuste direto com convite a apenas uma entidade, com exceção da prestação de serviços de Revisão Legal de Contas 2014-2017, e da aquisição de serviços de assistência técnica e agenciamento dos artistas para as festas do concelho 2015 e 2º festival do bolo do caco em que foram formulados convites a 3 entidades.

Note-se que, sobre esta matéria, o CCP prevê que as entidades adjudicantes sigam o procedimento de ajuste direto com consulta a pelo menos um fornecedor, para a aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual na RAM não seja superior a 101 250,00€¹⁵⁸, em obediência ao art.º 20.º, n.º 1, alínea a), do Código, e ao art.º 4.º,

¹⁵⁶ O contrato celebrado a 30/06/2014 com a empresa *Roovers Concept, Lda*, referente a seguros, no montante de 58 000,00€ não foi apreciado porque a sua análise já se encontrava prevista no PGA/PA da Auditoria orientada para o endividamento da Câmara Municipal do Porto Santo (cfr. a Informação n.º 21/2015 – UAT III, de 20/04/2015).

¹⁵⁷ Não obstante este contrato ter sido celebrado em 2015, a sua análise foi efetuada na presente auditoria atento o despacho da Juíza Conselheira da SRMTC de 25/11/2015, na sequência da Informação n.º 87/2015 - UAT III, de 20/11 (cfr. o doc. a fls. 2349 a 2352 do Volume VI da Pasta do Processo).

¹⁵⁸ Valor obtido através da conjugação do art.º 20.º, n.º 1 do CCP com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, ao qual acresce o coeficiente 1,35.



n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, o que determina a elaboração, designadamente, de um convite e de um caderno de encargos, podendo ser convidada a apresentar proposta uma única entidade.

Referir, neste particular, que o TC tem considerado que os princípios da concorrência, da igualdade, da transparência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP), bem como da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA) ficam melhor acautelados com a auscultação, sempre que possível, de mais do que um potencial fornecedor, atentos os benefícios potenciais em termos de preço e/ou qualidade dos bens e serviços a adquirir.

Sobre o facto de se ter apurado que, dos 24 procedimentos pré-contratuais apreciados, 9 apresentavam irregularidades o Presidente da autarquia, Filipe Emanuel Menezes de Oliveira, em sede de contraditório, informou que o atual executivo tudo tem “*vindo a fazer para conformar os processos de aquisição de serviços (e outros) com legalidade*”, sendo “*disso exemplo a Norma de Controlo Interno que estamos a terminar e o Plano de Prevenção de Gestão de Riscos, incluindo o Risco de Corrupção e Infrações Conexas, que entrarão em vigor já em janeiro de 2017*”.

3.2.1. Irregularidades nos procedimentos pré-contratuais

3.2.1.1. FALTA DE REGISTO DA ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS

A adjudicação de prestação de serviços de assessoria jurídica à *Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados - Sociedade de Advogados, RL*, no âmbito do exercício do mandato judicial em defesa do município contra o pedido de indemnização civil formulado no processo 211/13.9BEFUN, celebrado a 02/05/2012 deu origem à emissão dos seguintes documentos:

**Quadro 7 – Assessoria jurídica para defesa do município
no âmbito de processo de indemnização civil**

Requisição			Ordem de Pagamento		
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor
382	02/05/2012	12 300,00 €	217	20/02/2013	3 351,05 €
			874	12/07/2013	3 172,00 €
			1433	11/11/2013	817,40 €
728	11/07/2013	3,26 €	874	12/07/2013	3,26 €
Total		12 303,26 €			7 343,71 €

Fonte: Ofício n.º 3276, de 29/06/2016, da CMPS, com registo de entrada n.º 1805, de 30/06/2016

A análise aos processos de despesa e aos correspondentes registos contabilísticos revelou que a adjudicação em apreço não seguiu as regras definidas no art.º 5.º da LCPA¹⁵⁹, ou seja, não foi documentalmente evidenciada a existência de fundos disponíveis para a contratação e o registo do compromisso no sistema informático de apoio à execução orçamental.

Ora, nos termos do n.º 1 do art.º 9.º da LCPA, os “*pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na presente lei*”, acrescentando o n.º 2 que os “*agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso (...) possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da presente lei, não poderão*

¹⁵⁹ Em vigor a partir de 22/02/2012, nos termos do art.º 17.º.

reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento”, respondendo “*pessoal e solidariamente perante os agentes económicos*” os responsáveis pela assunção de compromissos em desconformidade com as regras e procedimentos previstos na LCPA, nos termos do n.º 3.

E, nos termos do art.º 11.º da LCPA, incorrem em responsabilidade financeira os responsáveis que assumam compromissos em violação do disposto naquele diploma.

No entanto reapreciada a matéria em causa, designadamente o facto da regulamentação da LCPA (que definia a forma de evidenciação dos fundos disponíveis) só ter ocorrido em junho de 2012 (DL n.º 127/2012, de 21/09) e ainda o facto de ambas as requisições externas terem o número de compromisso o que indicia que as mesmas forma registadas na aplicação informática, considerou-se não haver fundamento bastante para a manter a imputação de responsabilidade constante do relato.

A análise ao processo de despesa revelou ainda que a aquisição de serviços foi submetida à apreciação da Câmara Municipal antes da contratação sem respeitar os termos definidos nas Portarias que regulam a emissão do Parecer prévio do órgão executivo municipal¹⁶⁰.

3.2.1.2. INEXISTÊNCIA DE PARECER PRÉVIO DO ÓRGÃO EXECUTIVO NO ÂMBITO DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA NO ÂMBITO DO SANEAMENTO FINANCEIRO DO MUNICÍPIO

Aquando da análise ao procedimento contratual relativo ao fornecimento de serviços de consultoria no âmbito do saneamento financeiro do município, adjudicado à Linha da Razão, Lda., no valor de 11 950,00€, cujo contrato foi celebrado em 05/04/2011, verificou-se que não existiam evidências documentais de ter sido obtido o parecer prévio do órgão executivo municipal nas condições a que compeliavam os n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, com respeito pelo articulado no n.º 2 do art.º 3.º da Portaria n.º 4-A/2011, de 03/01. Nos termos do n.º 6 do referido art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, a penalidade legal para a ausência do mencionado Parecer é a nulidade dos contratos posteriormente outorgados.

A factualidade que antecede é assim suscetível de originar uma infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, por inobservância de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, punida com multa ao abrigo do n.º 2 do mesmo art.º 65.º¹⁶¹, imputável ao ex-Presidente da CMPS, Roberto Paulo Cardoso da Silva, que adjudicou e autorizou a despesa¹⁶².

Por não ter previamente obtido, ou alertado para a necessidade da obtenção do aludido parecer prévio, conforme decorre das obrigações funcionais a que estava obrigado nos termos das als.

¹⁶⁰ Por força dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, e n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, com respeito pelo articulado no n.º 2 do art.º 3.º das Portarias n.º 4-A/2011, de 03/01, e 9/2012, de 10/01.

¹⁶¹ Uma nota para referir que este quadro fático não permite chamar à colação a responsabilidade financeira reintegratória por conta dos pagamentos efetuados ao abrigo dos contratos apreciados, não obstante a sua ilegalidade e o facto de estes serem nulos, pois o articulado nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC define como pagamentos indevidos, para além da sua inerente ilegalidade, que tenham causado dano para o erário público e que a eles não corresponda qualquer contraprestação efetiva adequada ou proporcional às prossecuções das atribuições da CMPS o que não se apurou ter sucedido.

¹⁶² Dos documentos enviados pela entidade (solicitados através dos ofícios n.ºs 2283, de 02/12/2015, e 562, de 07/03/2016), encontra-se a informação inicial com a proposta de procedimento e entidade a convidar, autorizado pelo Presidente da autarquia, cujo contrato foi assinado pelo mesmo. Não consta dos documentos remetidos a informação com a proposta de adjudicação e respetiva autorização, embora no contrato se identifique ser Roberto Paulo Cardoso Silva o responsável pela adjudicação em causa (a fls. 1394 a 1401 do Volume IV da Pasta do Processo).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

b) e g) do n.º 1 – B do art.º 7.º da Deliberação n.º 49/2011¹⁶³, que definiu a estrutura e organização dos serviços municipais, a mesma responsabilidade recai ainda, atento o preceituado no art.º 61.º, n.º 4, da LOPTC, sobre o ex-Chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira¹⁶⁴, João Domingos Mendonça, que subscreveu a proposta de aquisição de serviços em análise¹⁶⁵.

No exercício do contraditório, o ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva e o ex-Chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira, João Domingos de Mendonça¹⁶⁶ argumentaram que a informação interna subscrita por este último responsável *“onde consta a proposta do procedimento a adotar, valor e entidade a convidar, encontrava-se elaborada desde finais do ano transato”* e que *“[a] pesar do procedimento ter decorrido sob a égide da plataforma eletrónica acinGov, a proposta inicial, devido a manifesto lapso, não foi revista nem compatibilizada face aos novos requisitos para contratos de aquisição de serviços, entretanto, impostos, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31/12”*.

O ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva¹⁶⁷, em sede de esclarecimentos adicionais, informou que todos os procedimentos de contratação iniciavam-se, regra geral, *“por deliberação do executivo, o que no caso em concreto não aconteceu dada a urgência”* e que o contrato *“não produziu quaisquer efeitos financeiros, isto é, não houve qualquer pagamento ou trabalho efetuado pela Linha da Razão”*.

Reapreciada a matéria de facto à luz das novas informações trazidas ao conhecimento do Tribunal, em particular a relativa à ausência de produção de efeitos do contrato¹⁶⁸, considera-se que a gravidade da falta em causa ficou substancialmente atenuada, situação que, conjugada com os factos de a falta só poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, não haver recomendação anterior para correção desta irregularidade e de ser a primeira vez que o autor é censurado pela prática desta ilegalidade, constituiria fundamento (cfr. o n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC) para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputada ao ex-Chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira.

¹⁶³ Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 4, de 06/01/2011 e que atribui ao Chefe de Divisão de Gestão Administrativa e Financeira funções para *“controlar a despesa, comprovar o saldo das diversas contas em geral preparar os processos de execução do orçamento”* [alínea b)] e *“promoção e gestão dos procedimentos relativos à contratação pública”* [alínea g)] (CD_Documentação Suporte /3.2.1.3_Nova_organica_MPS_DR_06.01.2011).

¹⁶⁴ De acordo com os n.ºs 1 e 2, respetivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), a responsabilidade financeira sancionatória também *“recai sobre o agente ou agentes da acção”*.

Atente-se, a este respeito, o entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo segundo o qual *“[p]erante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.”*

Na sua intervenção (cfr. o ponto 2.4.1.) num Seminário organizado pela Inspeção-geral da Administração do Território, intitulada *“A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira”* (Lisboa, 26 de Abril de 1999), aquele magistrado defende que são *“(…) sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras”*.

¹⁶⁵ Cfr. o processo remetido pela autarquia, a fls. 1336 a 1341 do Volume IV da Pasta do Processo.

¹⁶⁶ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2830, de 07/11/2016 (a fls. 3449 a 3547 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁶⁷ Cfr. a entrada na SRMTC n.º 407, de 20/02/2017 (a fls. 3727 a 3740 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁶⁸ A par da não deteção no período em análise de qualquer pagamento ao adjudicatário, a título de contraprestação do contrato em apreço, consta do processo um ofício em que a Linha da Razão, Lda informa a autarquia sobre a impossibilidade de contração de empréstimo para saneamento financeiro das contas municipais que era o objeto do contrato (cfr. fls. 1394 a 1402 do volume IV da Pasta do Processo).

Já no caso do ex-Presidente da autarquia, a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁶⁹, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”*¹⁷⁰, conduziu a uma modificação das condições objetivas de punibilidade, impedindo a sua responsabilização.

Não obstante, considera-se imprescindível, a bem da clarificação desta situação¹⁷¹, que seja enviado ao Tribunal um documento que confirme a resolução do contrato em apreço.

O processo de despesa em análise evidenciou ainda as seguintes deficiências:

- Ausência do comprovativo da deliberação de adjudicação do contrato bem como da respetiva notificação ao concorrente (art.ºs 76.º e 77.º do CCP);
- Omissão do despacho de aprovação da minuta do contrato (art.º 98.º do CCP);
- Ausência do documento comprovativo de notificação da minuta do contrato, bem como da respetiva aceitação por parte do adjudicatário (art.ºs 100.º a 102.º do CCP);
- Falta do documento comprovativo da entrega dos documentos de habilitação nos termos e prazo estabelecidos para o efeito (art.ºs 81.º a 84.º do CCP).

3.2.1.3. NÃO APLICAÇÃO DA REDUÇÃO REMUNERATÓRIA

Nos termos dos art.ºs 22.º, da Lei n.º 55-A/2010, 26.º da Lei n.º 64-B/2011, 27.º e 75.º da Lei n.º 66-B/2012 e 33.º e 73.º da Lei n.º 83-C/2013, leis que aprovaram os Orçamentos de Estado para os anos de 2011 a 2014, os contratos de aquisição de serviços estavam sujeitos à redução de 10% do valor total a pagar pelo contrato.

Sobre a aplicabilidade material desta forma de redução remuneratória importa reter o entendimento:

1. De João Amaral e Almeida¹⁷² que considera que o objetivo da disposição do n.º 1 do art.º 22.º da Lei n.º 3-B/2010 – diploma que aprovou o OE para 2011 – para a celebração de contratos novos *“é o de impor que os cadernos de encargos dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto fixem um preço base inferior ao valor da remuneração que era devida no anterior contrato, de acordo com a taxa prevista, consoante o caso, nas alíneas a), b) ou c) do n.º 1 do art.º 19.º”*.
2. Da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público¹⁷³ segundo a qual *“[n]a celebração ou renovação de contratos de prestação de serviços as entidades contratantes (...) devem tomar como referência, para efeitos de aplicação da redução*

¹⁶⁹ Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: *“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”*.

¹⁷⁰ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

¹⁷¹ A ficha desta contratação foi publicada no sítio web base.gov.pt (cfr. o print retirado da página <http://www.base.gov.pt/>, consultada a 08/03/2017 constante do CD_Documentação Suporte, contrato_linha_razao_2011).

¹⁷² In *A lei do orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação*, Revista de Contratos Públicos n.º 1 (janeiro – abril 2011), pág. 190.

¹⁷³ No link <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=29000000>, relativo às FAQ's – LOE 2011, sobre *“XI. Qual o termo de referência para a demonstração da redução remuneratória?”*.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

remuneratória, o valor de contrato com o mesmo objecto e ou contraparte celebrado no ano anterior”.

O que equivale a dizer que a redução remuneratória de um novo título jurídico a partir de 2011 já devia estar contida nas condições contratuais previstas nas peças do procedimento, ou seja, no preço base do caderno de encargos.

Ora, sucede que das peças do processo de despesa disponibilizadas pela autarquia relativo à contratação de serviços de Revisão Legal de Contas (para os exercícios de 2011, 2012 e 2013), celebrada com a *Grant Thornton & Associados, SROC, Lda.*, em 04/03/2011, pelo valor total de 49 470,00€ (sem IVA) não constam documentos que permitam comprovar a aplicação da redução remuneratória¹⁷⁴ legalmente requerida.

Não obstante ter sido solicitado à autarquia¹⁷⁵ que comprovasse a aplicação daqueles normativos legais, o município¹⁷⁶ limitou-se a informar o Tribunal, através da transcrição da resposta do anterior chefe de divisão, que “*os valores constantes das propostas apresentadas pelos prestadores de serviços já tinham tido em atenção as reduções remuneratórias*”.

Em face da ausência de documentação comprovativa do cumprimento do quadro normativo descrito, considera-se que a factualidade em análise é suscetível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionada com multa, na decorrência do consignado no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, e de responsabilidade financeira reintegratória por pagamentos indevidos, no montante de 6 035,34€¹⁷⁷, prevista nos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, ao ex-Presidente da CMPS, Roberto Paulo Cardoso da Silva, que adjudicou o fornecimento ao abrigo de um despacho proferido em 17/02/2011¹⁷⁸.

Por não ter alertado para a necessidade de concretizar a redução remuneratória ao contrato em análise, conforme decorre das obrigações funcionais a que estava obrigado nos termos das alíneas b) e g) do n.º 1 – B do art.º 7.º da Deliberação n.º 49/2011¹⁷⁹, que definiu a estrutura e organização dos serviços municipais, a mesma responsabilidade recai ainda, atento o preceituado no art.º 61.º, n.º 4, da LOPTC, sobre o ex-Chefe de Divisão de Gestão Administrativa e Financeira¹⁸⁰, João Domingos Mendonça, que subscreveu a proposta de aquisição de serviços em análise.

¹⁷⁴ Nomeadamente a proposta de abertura de procedimento n.º 4 – DAF/2011, de 11/01/2011, elaborada pelo chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira, bem como a proposta de nomeação de auditor externo submetida à CM e, posteriormente, à AM (a fls. 1217 e 1313 do Volume IV da Pasta do Processo).

¹⁷⁵ Através do ofício n.º 562, de 07/03/2016 (a fl. 2845 do Volume VII da Pasta do Processo).

¹⁷⁶ Através do ofício n.º 1047, de 14/03/2016, com entrada na SRMTC n.º 701, de 15/03/2016 (a fls. 2848 a 2905 do Volume VII da Pasta do Processo).

¹⁷⁷ A redução remuneratória é igual a $10\% \times 60\,353,40\text{€} = 6\,035,34\text{€}$ (valor do contrato de 49 470,00€ a que acresce o IVA, perfazendo os 60 353,40€ pagos).

¹⁷⁸ Cfr. o contrato a fls. 1315 a 1317 do Volume IV da Pasta do Processo.

¹⁷⁹ Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 4, de 06/01/2011 e que atribui ao Chefe de Divisão de Gestão Administrativa e Financeira funções para “*controlar a despesa, comprovar o saldo das diversas contas em geral preparar os processos de execução do orçamento*” [alínea b)] e “*promoção e gestão dos procedimentos relativos à contratação pública*” [alínea g)] (CD_Documentação Suporte/ 3.2.1.3_Nova_organica_MPS_DR_06.01.2011).

¹⁸⁰ De acordo com os n.ºs 1 e 2, respetivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), a responsabilidade financeira sancionatória também “*recai sobre o agente ou agentes da acção*”.

Atente-se, a este respeito, o entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo segundo o qual “[p]erante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.”.

Em sede de contraditório, o ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva e o ex-Chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira, João Domingos de Mendonça, alegam que, à semelhança do referido relativamente ao ponto 3.2.1.2.¹⁸¹ *“a proposta com as peças procedimentais estava elaborada desde o ano anterior”* mas que *“houve, inicialmente, a preocupação em reduzir 3% o valor deste contrato, tomando por base o valor do contrato anterior com idêntico objeto e contraparte, para os anos 2008, 2009 e 2010 [(51.000,00€ - 51.000,00 x 3%) = 49.470,00€]”*. Juntaram ainda *“uma nota de crédito emitida, pelo cocontratante, no montante global de 6.035,34€ (...), visando repor as quantias indevidamente recebidas, de modo a ficar afastada a responsabilidade financeira reintegratória.”*¹⁸².

A Grant Thronton & Associados – SROC, Lda., em sede de contraditório, acrescentou *“que as negociações para o estabelecimento das condições contratuais tiveram lugar antes da aprovação do Orçamento Geral do Estado para o ano de 2011, mas porque já constava que iria ser decidida a aplicação de uma redução de valores, relativamente a anteriores contratos assinados, foi tida em consideração uma redução de 3% que, na altura da assinatura do contrato para os exercícios de 2011, 2012 e 2013, não foi corrigida.”*. Informou ainda que já emitiu uma nota de crédito no valor apurado no relato¹⁸³, não obstante discordar do mesmo por considerar que *“a percentagem a utilizar não deveria ser de 10%, mas sim de 7%, tendo em consideração as diferenças de valores dos contratos assinados.”*

Na sequência da apreciação das explicações dos documentos trazidos ao processo, o Tribunal acompanha o entendimento defendido pela empresa de auditoria nas suas alegações, o que se traduz numa correção do montante da redução remuneratória em falta, dos 6 035,34€ indicados no relato, para 4 355,40€¹⁸⁴.

Embora não conste do processo prova da efetivação (recebimento pelo município) da redução remuneratória do contrato de prestação de serviços aqui apreciado, considera-se que a Nota de Crédito, afasta a responsabilidade financeira reintegratória que, por força dos n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º da LOPTC, impendia sobre os *supra* identificados intervenientes.

No que cabe à responsabilidade financeira sancionatória considera-se que os argumentos e provas agora trazidos à colação, permitem considerar que se encontram reunidos os pressupostos enunciados nas als. a) a c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC para a sua relevação, porquanto se afigura que a falta em análise só pode ser imputada ao ex-Chefe da Divisão de Gestão Administrativa e Financeira a título de negligência, e porque não existe anterior

Na sua intervenção (cfr. o ponto 2.4.1.) num Seminário organizado pela Inspeção-geral da Administração do Território, intitulada *“A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira”* (Lisboa, 26 de Abril de 1999), aquele magistrado defende que são *“(…)sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras”*.

¹⁸¹ Cfr. os documentos com os registos de entrada na SRMTC n.ºs 2829 e 2830, de 07/11/2016 (a fls. 3439 a 3441 e 3449 a 3452, do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁸² Documento n.º NC 2016A4/3, no valor de 6 035,34€.

¹⁸³ No montante de 6 035,34€ (cfr. o alegado na resposta com entrada n.º 2940, de 15/11/2016 – a fls. 3652 a 3655 do Volume IX da Pasta do Processo).

¹⁸⁴ O novo contrato não poderia ultrapassar 45 900,00€ (sem IVA), uma vez que a redução remuneratória aplicável, por referência ao contrato anterior, teria de ser 5 100,00€ (10% x 51 000,00 € - sem IVA). Assim, tendo sido aplicada uma redução de 1 530,00€ (51 000,00€ - 49 470,00€), mantém-se como pagamento indevido o montante de 3 570,00€ (5 100,00€ - 1 530,00€), a que acresce IVA de 22%, aplicável à data, perfazendo o montante total de 4 355,40€.



recomendação deste Tribunal à CM para correção dessa irregularidade nem censura dos seus autores por essa prática.

Já no caso do ex-Presidente da autarquia, a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁸⁵, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente*”¹⁸⁶, conduziu a uma modificação das condições objetivas de punibilidade, impedindo a sua responsabilização.

A análise ao processo de despesa revelou ainda que a aquisição de serviços foi submetida à apreciação da Câmara Municipal antes da contratação embora sem respeitar os termos definidos nas Portarias que regulam a emissão do Parecer prévio do órgão executivo municipal¹⁸⁷ cuja ausência determinaria a nulidade dos contratos posteriormente outorgados (cfr. o n.º 6 do referido art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro).

3.2.1.4. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM VIGÊNCIA SUPERIOR A 3 ANOS.

O Município do Porto Santo celebrou um contrato de prestação de serviços de auditoria externa de revisor oficial de contas para os exercícios de 2014 a 2017 com a sociedade *Marques da Cunha, Arlindo Duarte & Associados, Sociedades de Revisores Oficiais de Contas, Lda.*, o qual excede os limites temporais impostos pelo CCP (3 anos), nos termos dos art.ºs 48.º e 440.º, por remissão do art.º 451.º, todos do CCP, uma vez que a sua execução abrange quatro exercícios anuais (2014 a 2017, inclusive), sem que conste do caderno de encargos fundamentação para o efeito e sem que o município tenha esclarecido os motivos desta limitação ao princípio da concorrência quando solicitado para o efeito¹⁸⁸.

A fixação injustificada de uma vigência contratual superior ao limite máximo previsto no CCP é suscetível de consubstanciar uma infração financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. 1) da LOPTC, imputável ao Presidente da Câmara Municipal, Filipe Emanuel Menezes de Oliveira, que adjudicou a despesa em 07/11/2014¹⁸⁹.

No contraditório, o atual presidente informou que apesar do trabalho a desenvolver abranger quatro exercícios diferentes, depreendeu¹⁹⁰ que “*o mesmo poderia ser realizado no período de 3 anos*”. Acrescentou que o ponto 9 da informação de despesa que serviu de base ao processo

¹⁸⁵ Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933*”.

¹⁸⁶ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

¹⁸⁷ Por força dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, e n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, com respeito pelo articulado no n.º 2 do art.º 3.º das Portarias n.ºs 4-A/2011, de 03/01, e 9/2012, de 10/01.

¹⁸⁸ Cfr. o ofício SRMTC n.º 2283, de 02/12/2015 (a fls. 2398 a 2402 do Volume VI da Pasta do Processo).

¹⁸⁹ Cfr. o contrato a fls. 2288 a 2290 do Volume VI da Pasta do Processo.

¹⁹⁰ “[T]endo por pressupostos os seguintes aspetos:

a)- *Os dados para realizar o trabalho (...) relativamente a um determinado exercício orçamental só poderá ser efetivamente prestado depois de fechado esse exercício, i.e., depois da data de 31 de dezembro*

b)- *(...) o trabalho a realizar relativo ao exercício de 2014 só poderia (...) ser efetuado no início do ano 2015, e assim sucessivamente, até (...) ao final do ano de 2017, cujo exercício, com base neste pressuposto, só poderá ser devidamente analisado e fechado no início de 2018.*

c)- *Desta forma, desde o início efetivo de trabalhos por parte do adjudicatário até ao termo do trabalho objeto de adjudicação, terão passado 3 anos (Janeiro de 2015 a Janeiro de 2018).”.*

de contratação refere que «[o] prazo de execução do contrato de prestação de serviços, é o correspondente ao final do exercício de 2017» e que na “publicitação obrigatória (...) na plataforma base.gov, relativa a este contrato pode ler-se, no campo destinado ao prazo de execução “1065 dias – 3 anos”». Garante que, por estes motivos, nunca foi colocada a hipótese de estarem “perante um contrato de prestação de serviços com duração superior a 3 anos, e isso justificará o facto de não ter sido adiantada qualquer justificação para a realização de um contrato por prazo superior.”. Ainda assim, informou que devido às conclusões do Relato da presente ação, “pese embora a sua discordância, (...) já se encontra a tomar todas as providencias no sentido de rever os contratos celebrados com a referida sociedade Marques da Cunha, Arlindo Duarte & Associados, Sociedades de Revisores de Contas, Lda., por forma a que a presente questão fique sanada.”.

E termina alegando a “boa fé e ausência de dolo do ora exponente o qual nunca colocou a hipótese de estarmos perante um contrato de prestação de serviços com duração superior a 3 anos, pelo que não existiu qualquer intenção em desrespeitar qualquer norma legal”.

Em face do alegado, não obstante os pressupostos em que se baseou a presunção errónea do responsável não sejam corretos e de estarem reunidos os requisitos, estabelecidos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC¹⁹¹, para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁹², que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”¹⁹³, conduziu a uma modificação das condições objetivas de punibilidade, impedindo a sua responsabilização.

No procedimento apreciado nos parágrafos anteriores e, bem assim, no procedimento atinente à contratação dos serviços de consultoria financeira (exercícios 2014-2017)¹⁹⁴, ambos adjudicados à Sociedade Marques da Cunha, Arlindo Duarte & Associados, SROC, foi fixado um prazo para a apresentação de propostas inferior ao estipulado nos art.ºs 63.º e 116.º do CCP¹⁹⁵, sem que a autarquia tenha apresentado justificação quando solicitada para o efeito¹⁹⁶. Note-se que sendo especialmente aplicáveis à contratação pública os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência¹⁹⁷, as entidades adjudicantes devem estabelecer um prazo que tenha em conta o tempo necessário à elaboração das propostas pelos concorrentes¹⁹⁸.

No contraditório o atual Presidente da Câmara defendeu que o prazo “foi igual (como é suposto) para todas as entidades convidadas e nenhuma delas solicitou prorrogação (...),

¹⁹¹ Concretamente porque se evidencia que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência, porque não houve recomendação anterior para correção desta irregularidade e porque esta é a primeira vez que o autor é censurado pela prática desta ilegalidade.

¹⁹² Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”.

¹⁹³ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

¹⁹⁴ Celebrado a 25/11/2014.

¹⁹⁵ Convite foi formulado a 04/11/2014 e a data limite para a apresentação das propostas era de 07/11/2014.

¹⁹⁶ Cfr. o ofício n.º 2283, de 02/12/2015 (a fls. 2398 a 2402 do Volume VI da Pasta do Processo).

¹⁹⁷ Cfr. o art.º 1.º, n.º 4 do CCP.

¹⁹⁸ Conforme dispõe o art.º 63.º do CCP.



pelo que (...) os princípios de igualdade, transparência e de concorrência previstos no CCP não terão, salvo melhor opinião, sido minimamente beliscados.” Mas sem razão, na medida em que está em causa a possibilidade do fornecedor que declinou o convite formulado pela Câmara ter-se afastado do procedimento em razão da fixação de um prazo demasiado curto para a apresentação da proposta e de esse prazo ilegalmente encurtado poder ter prejudicado a qualidade das duas propostas apresentadas ao júri do procedimento.

Mais se apurou não constar do processo de despesa para a prestação de serviços de auditoria externa de revisor oficial de contas:

- Uma cópia da deliberação que designou o júri do procedimento (cfr. o art.º 67.º do CCP);
- A indicação do critério de adjudicação e eventuais fatores e subfactores que o densificam (cfr. os art.ºs 115.º, n.º 2, al. b) e 74.º e 75.º do CCP);

No contraditório, o atual Presidente da autarquia admitiu que *“o mesmo deveria ter sido fixado, encontrando-se, apesar disso implícito que, perante propostas detentores de todos os requisitos se adjudicaria àquela que apresentasse um preço mais baixo.”*, tal como sucedeu.

- O comprovativo da remessa, por parte do júri, do relatório preliminar a todos os concorrentes, nos termos do art.º 123.º do CCP;
- O comprovativo da remessa, por parte órgão competente para a decisão de contratar, da notificação, em simultâneo para todos os concorrentes, para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário, nos termos do art.º 85.º do CCP.

3.2.2. Assunção de encargos decorrentes de processos judiciais

O Estatuto dos Eleitos Locais (EEL) prevê que as despesas provenientes de processos judiciais possam ser assumidas pelas respetivas autarquias (ex vi dos art.ºs 5.º, n.º 1, al. o)¹⁹⁹ e 21.²⁰⁰, ambos da Lei n.º 29/87, de 30/06), desde que, cumulativamente, sejam observados os seguintes pressupostos:

- As despesas têm de ser provenientes de processos judiciais;
- Os atos 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 atos foram praticados com dolo²⁰¹ ou negligência²⁰².

¹⁹⁹ Na redação da Lei n.º 52-A/2005, de 10/10.

²⁰⁰ Segundo esta disposição legal “[c]onstituem 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.”

²⁰¹ 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).”

²⁰² 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

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)²⁰³, 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.

Este mesmo entendimento foi defendido pelo Tribunal de Contas, no Relatório n.º11/2011-FS/SRMTC, de 8 de setembro de 2011, relativo à “Auditoria orientada para a assunção, pelas autarquias, de encargos com serviços de advocacia/consultadoria jurídica relacionados com ações de controlo e de fiscalização desenvolvidas pelo Tribunal de Contas”, em que foi recomendado aos municípios abrangidos pela auditoria²⁰⁴ 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 Junho)”.

Os elementos recolhidos evidenciam terem sido autorizadas as despesas²⁰⁵, quer para pagamento da prestação de serviços de assessoria jurídica no âmbito do mandato judicial do processo-crime n.º 63/10.0TAPST²⁰⁶, quer para a deslocação dos mandatários judiciais ao Tribunal Judicial do Porto Santo onde a ação correu os seus termos:

Quadro 8 – Assessoria jurídica no âmbito do processo-crime n.º 63/10.0TAPST

Fornecedor	Requisição			Ordem de Pagamento		
	Nº	Data	Valor	Nº	Data	Valor
Abreu e Associados - Sociedade de Advogados, R.L.	81	25/01/2012	1 154,59 €	72	26/01/2012	1 154,59 €
	83	25/01/2012	1 500,00 €	177	02/02/2012	1 500,00 €
	1778	26/11/2012	11 165,00 €	2339	26/11/2012	6 388,80 €
Sérvulo & Associados - Sociedade de Advogados R.L.	859	30/09/2011	1 650,00 €	-	-	-
	82	25/01/2012	7 606,67 €	187	03/02/2012	7 606,67 €
Manuel Alves Teixeira ²⁰⁷	2023	27/12/2012	9 564,80 €	8	08/01/2013	8 497,51 €
Dunas - Viagens e Turismo, Lda. ²⁰⁸	1782	28/11/2012	488,05 €	99	15/01/2013	488,05 €
	1868	11/12/2012	360,98 €	102	15/01/2013	360,98 €
	1	07/01/2013	702,55 €	257	20/02/2013	702,55 €
	16	11/01/2013	345,05 €	258	20/02/2013	345,05 €
	434	11/04/2013	411,98 €	782	17/06/2013	411,98 €
Total			34 949,67 €			27 456,18 €

Fonte: Ofício n.º 3276, de 29/06/2016, da CMPS, com registo de entrada n.º 1805, de 30/06/2016

Entretanto concluiu-se a ação judicial²⁰⁹, cuja decisão final²¹⁰, confirmada em sede de recurso, condenou cada um dos arguidos como autores materiais de um crime de homicídio por

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.

²⁰³ Publicado no DR, 2.ª Série, n.º196, de 09/10/2009 (CD_Documentação Suporte/2_6_Enquadramento_legal).

²⁰⁴ A saber: a Câmara Municipal do Funchal, a Câmara Municipal de Camara de Lobos, a Câmara Municipal do Porto Moniz e a Câmara Municipal da Ponta do Sol.

²⁰⁵ Cfr. as deliberações em reunião de câmara de 16/09/2011 e ata n.º 20/2011, de 30/09/2011(a fls. 1453, 1463 a 1464 e 1519 do Volume IV da Pasta do Processo).

²⁰⁶ Cujá contratação pela autarquia não respeitou o formalismo exigido pelo CCP pautando-se pela ausência de deliberação de aprovação das peças do procedimento pelo órgão competente para a decisão de contratar e do respetivo caderno de encargos, contrariando o disposto nos art.ºs 40.º, 42.º, 44.º, 45.º e 47.º a 49.º do CCP).

²⁰⁷ A fls. 2938 a 2946 do Volume VII da Pasta do Processo.

²⁰⁸ A fls. 2976 a 3013 do Volume VIII da Pasta do Processo.

²⁰⁹ Cfr. a certidão do Tribunal Judicial da Comarca da Madeira – Porto Santo – Ins. Local – Sec. Comp. Gen. – J1, de 24/05/2016 (a fls. 3014 a 3067 do Volume VIII da Pasta do Processo).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

negligência. Perante esse desfecho o município não podia assumir aquelas despesas 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*”.

Assim, em face da violação do art.º 21.º da Lei n.º 29/87, de 30/06²¹¹, a factualidade que antecede é suscetível 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 reintegratória²¹², nos termos dos n.ºs 1 e 4 do seu art.º 59.º, no montante global de 27 456,18€ (cfr. o quadro anterior) imputável:

- À ex-Vice-Presidente Fátima Filipa de Menezes por ter deliberado favoravelmente, e à ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa por se ter absterido na deliberação²¹³ que aprovou a adjudicação do contrato à *Abreu & Associados – Sociedade de Advogados, RL* geradora de pagamentos indevidos sem contraprestação efetiva no montante de 9 043,39€;
- À ex-Vice-Presidente Fátima Filipa de Menezes e ex-vereador José António Vasconcelos por terem deliberado favoravelmente, e à ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa por ter-se absterido na deliberação²¹⁴ que aprovou a adjudicação do contrato à *Manuel Alves Teixeira*, geradora de pagamentos indevidos sem contraprestação efetiva no montante de 8 497,51€;
- À ex-Vice-Presidente Fátima Filipa de Menezes e ex-vereadores Gina Maria Oliveira Brito e Mendes e José António Vasconcelos por terem deliberado favoravelmente, e à ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa por ter-se absterido na deliberação²¹⁵ que aprovou a adjudicação do contrato à *Sérvulo & Associados - Sociedade de Advogados, RL*, geradora de pagamentos indevidos sem contraprestação efetiva no montante de 7 606,67€;
- Ao ex-vereador com o pelouro da gestão financeira, José António Vasconcelos, por ter autorizado a despesa relativa à deslocação do mandatário do ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva, ao Tribunal Judicial do Porto Santo, geradora de pagamentos indevidos sem contraprestação efetiva no montante de 2 308,61€.

Em sede de contraditório, a ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa, informou que “*ocorreu um lapso na Ata, pois na deliberação em reunião de Câmara de 16/09/2011*” votou contra, situação que “*foi detetada no Processo 63/10.0TAPST-D no Tribunal do Porto Santo*”, cuja sentença a ilibou²¹⁶. Acrescentou ainda que atentas as “*alterações de última hora*” frequentes na ordem do dia das reuniões, recusava-se a decidir o seu “*sentido de voto sem antes analisar os documentos fornecidos, enviando mais tarde por mensagem de correio eletrónico*” a sua decisão. Procedimento semelhante foi adotado na decisão de 30/09/2011²¹⁷,

²¹⁰ Transitada em julgado em 13/01/2014.

²¹¹ Que dispõe que: “*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*”

²¹² Por não se tratar de uma despesa pública mas sim uma despesa pessoal dos ex-autarcas.

²¹³ Cfr. a ata n.º 20/2011, de 30/09/2011 (a fls. 1453 do Volume IV da Pasta do Processo).

²¹⁴ Cfr. a deliberação em reunião de câmara de 16/09/2011 (a fl. 1519 do Volume IV da Pasta do Processo).

²¹⁵ Cfr. a deliberação em reunião de câmara de 16/09/2011 (a fl. 1464 do Volume IV da Pasta do Processo).

²¹⁶ Cfr. o extrato da sentença anexado ao contraditório (a fls. 3424 a 3427 do Volume IX da Pasta do Processo).

²¹⁷ Referente à adjudicação do contrato à *Abreu & Associados – Sociedade de Advogados, RL*.

cujo abstenção, *“por voto vencido”* justificou-se pelo facto dos seus considerandos nunca terem sido *“atendidos, e que toda esta situação suscitava uma enorme tensão”*, esclarecendo que o seu *“sentido de voto, qualquer que fosse, não faria alterar a decisão tomada”*.

Reapreciada a matéria de facto à luz das alegações e dos documentos oferecidos ao processo, considera-se não haver fundamento para a imputação de responsabilidade financeira à ex-Vereadora no âmbito da autorização da despesa deliberada em 16/09/2011 visto ter ficado provado que votou contra a proposta. Já quanto à responsabilidade inerente à autorização da despesa deliberada em 30/09/2011 considera-se que o argumento apresentado²¹⁸ não é suficiente para afastar a responsabilidade financeira imputada no relato já que, aquela abstenção, conjuntamente com o voto favorável dos restantes membros da Câmara, viabilizou a assunção ilegal das despesas em análise.

Por sua vez, a ex-Presidente Fátima Filipa Menezes e os ex-vereadores Gina Maria de Oliveira de Brito e Mendes e José António Vasconcelos²¹⁹ alegaram que a aprovação destas despesas baseou-se num esclarecimento jurídico²²⁰, e que reconhecem existirem dúvidas quanto a *“saber se o Município deve avançar, a título condicional, com as despesas de honorários com os advogados antes do final do processo ou apenas depois, reembolsando tais despesas e encargos.”* inclinando-se para a *“a segunda solução, apesar deste parecer admitir o pagamento condicional do Município, com eventual direito de regresso sobre o eleito se vier a ser provado a negligência.”*

Informam ainda ter solicitado um parecer sobre o mesmo assunto à Procuradoria-Geral da República que, através do ofício n.º 7263/2013, de 21/03, remeteu a resposta às questões colocadas para o Parecer n.º 81/2007²²¹ do seu Conselho Consultivo, e que, apenas nesse momento *“perceberam sem qualquer dúvida que o Município de Porto Santo não deveria assumir”* as despesas em apreço, *“excepto se e quando, por decisão transitada em julgado, vierem a verificar-se”* que o ato decorre do exercício das funções do autarca e que *“se prove que esse acto foi praticado com dolo ou negligência.”*

Nesta sequência, os contraditados propuseram à Câmara Municipal, a revogação das deliberações aprovadas nas reuniões de 18/02/2011 e 16/09/2011, *“sem prejuízo dos pagamentos já efectuados”*, e que *“o Município (...) não deverá doravante assumir despesas relacionadas com o apoio judicial a autarcas ou antigos autarcas”*²²². Acrescentaram ainda que, tanto *“quanto julgam saber o actual executivo do Município já tomou as diligências necessárias para que o dinheiro gasto com esta defesa seja recuperado, razão pela qual se*

²¹⁸ Concretamente a alegação de que a responsável se teria abstido por voto de vencido. Circunstância que não consta da ata da reunião nem foi comprovada no contraditório através de uma cópia da declaração de voto em causa.

²¹⁹ Cfr. o documento com o registo de entrada na SRMTC n.º 2938, de 15/11/2016 (a fls. 3623 a 3651 do Volume IX da Pasta do Processo).

²²⁰ Do Dr. Tranquada Gomes, escudado num parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, proferido num e-mail remetido à então Presidente da CMPS, a 30/09/2011 (a fls. 3648 a 3650 do Volume IX da Pasta do Processo).

²²¹ Publicado no DR, II Série, n.º 196, de 09/10/2009.

²²² Refira-se a este propósito que nos termos da ata n.º 26/2013, publicada no site da CMPS (CD_Documentação Suporte/Atas/Ata-Nº-26.2013), relativa à reunião da CMPS de 5 de dezembro de 2013, a Câmara decidiu revogar parcialmente a deliberação tomada na reunião de 10 de maio de 2013 que revogou as deliberações de concessão de apoio judicial a anteriores autarcas tomadas nas reuniões ordinárias de 18/02/2011 e de 16/09/2011. O objetivo desta última revogação foi o expurgar a parte da deliberação que salvaguardava os pagamentos já efetuados e de, conseqüentemente, habilitar os serviços municipais a notificar os ex-autarcas que beneficiaram do financiamento público, para procederem à devolução dessas verbas à autarquia num prazo de 60 dias.



for efectivada a responsabilidade reintegratória sobre esta matéria serão os mesmo obrigados a devolver uma quantia que irá entrar nos cofres do Município.”.

Sobre o alegado há que contrapor o facto de não terem chegado ao conhecimento do Tribunal quaisquer documentos que comprovem a devolução aos cofres da autarquia dos valores pagos indevidamente, situação que extinguiria o procedimento de responsabilidade financeira reintegratória. Acresce que os autarcas em apreço, que estavam sobejamente munidos de orientações para não terem incorrido na ilegalidade em análise²²³, decidiram contrariamente ao entendimento nelas defendido, preenchendo assim os pressupostos para a imputação de responsabilidade financeira previstos nos art.º 61.º, aplicável por força do art.º 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC, situação que leva a que o Tribunal mantenha as conclusões constantes do relato.

A análise efetuada aos processos de despesa revelou ainda que:

- As aquisições de serviços foram submetidas à apreciação da Câmara Municipal antes da contratação embora sem respeitar os termos definidos nas Portarias que regulam a emissão do parecer prévio do órgão executivo municipal²²⁴ cuja ausência determinaria a nulidade dos contratos posteriormente outorgados (cfr. do n.º 6 do referido art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro);
- Em face da atipicidade das aquisições em causa não houve deliberação de aprovação das peças do procedimento por parte do órgão competente para a decisão de contratar nem foram elaborados Cadernos de Encargos.

3.2.3. Denúncia atinente à contratação da empresa “Diálogos e Sonetos, Lda.”

A receção de uma denúncia relacionada com a contratação da empresa *Diálogos e Sonetos, Lda.* entre 2011 e 2015²²⁵, levou a que se tivessem analisado os procedimentos pré-contratuais que precederam as adjudicações²²⁶, tendo-se apurado que a CMPS celebrou com aquela empresa, no período analisado, os seguintes contratos de prestação de serviços²²⁷:

- Assistência técnica e agenciamento dos artistas para as Festas do Concelho 2014, cujo contrato foi celebrado em 11/06/2014, pelo preço contratual de 44 500,00€, a que acresce o IVA;
- Aluguer, montagem e desmontagem de equipamento de som e ambiente e respetiva assistência técnica, requisitada a 09/12/2014, pelo preço contratual de 3 800,00€, a que acresce o IVA;

²²³ Cfr. o Parecer n.º 81/2007 do Conselho Consultivo da PGR, publicado na 2.ª Série do DR n.º 196, de 09/10/2009, o Relatório n.º 11/2011-FS/SRMTC, de 8 de setembro de 2011, e ainda, os esclarecimentos prestados pelo Dr. Tranquada Gomes através do e-mail remetido à então Presidente da CMPS a 30/09/2011 (cfr. fls. 3648 a 3650 do Volume IX da Pasta do Processo), o qual, embora manifeste dúvidas sobre a aplicação da lei em causa, inclinava-se para a solução de que as despesas e honorários com advogados só poderiam ser suportados pelo município após o final do processo.)

²²⁴ Por força dos n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12, e n.ºs 2, 3 e 4 do art.º 26.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30/12, com respeito pelo articulado no n.º 2 do art.º 3.º das Portarias n.º 4-A/2011, de 03/01, e 9/2012, de 10/01.

²²⁵ Da denúncia constava também a aquisição de serviços à empresa *Roovers Concept, Lda.*, cuja análise foi realizada na “Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal de Porto Santo” – 2010/2014” – Relatório n.º 12/2016-FS/SRMTC, de 15/09/2016.

²²⁶ Na sequência do despacho de 25 de novembro de 2015 da Juíza Conselheira desta Seção Regional, exarado na informação n.º 87/2015 – UAT III, de 20/11/2015, alusiva à Denúncia n.º 8/2015, de 15/10/2015 (cfr. o doc. a fls. 2349 a 2352 do Volume VI da Pasta do Processo).

²²⁷ Cfr. fls. 2578 a 2682 do Volume VII da Pasta do Processo.

- Aluguer, montagem e desmontagem de equipamento de som e ambiente e respetiva assistência técnica, requisitada a 07/12/2014, pelo preço contratual de 3 420,00€, a que acresce o IVA;
- Assistência técnica e agenciamento dos artistas para as Festas do Concelho 2015 e 2.º Festival do bolo do caco, cujo contrato foi celebrado em 22/05/2015, pelo preço contratual de 62 660,00€, a que acresce o IVA²²⁸.

Nessa sequência não se identificaram irregularidades passíveis de consubstanciar infrações financeiras pese embora, no que aos ajustes diretos respeita²²⁹, o TC tenha vindo a considerar que os princípios da concorrência, da igualdade, da transparência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP), bem como da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA) ficam melhor acautelados com a auscultação, sempre que possível, de mais do que um potencial fornecedor, atentos os benefícios potenciais em termos de preço e/ou qualidade dos bens e serviços a adquirir.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio²³⁰, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Porto Santo, relativos à presente auditoria, no montante de 17 164,00€ (cfr. o Anexo III).

²²⁸ Não obstante terem sido solicitadas as peças do procedimento pré-contratual desta adjudicação, a CMPS só enviou o contrato acompanhado das ordens de pagamento, com os respetivos cabimentos, assunção de compromisso e declarações da Segurança Social e Autoridade Tributária.

Após consulta das atas da CMPS publicadas no site institucional da entidade, foi possível confirmar que a proposta de abertura de procedimento foi a reunião de executivo para efeitos de parecer prévio vinculativo (nos termos do art.º 75.º, n.ºs 5 e 12 da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12), cujo valor contratual foi alvo da redução remuneratória, nos termos dos art.ºs 33.º e 73.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12, e 75.º, n.º 1, da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12, conjugado com o art.º 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12/09 [cfr. CD_ Documentação Suporte /3.2.3_At_12-2015 (Festas_concelho_2015)].

²²⁹ Com exceção do contrato celebrado em 22/05/2015, a CMPS só consultou uma única entidade para apresentação de propostas ou orçamentos.

²³⁰ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação 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.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.^{os} 78.º, n.º 2, alínea 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:

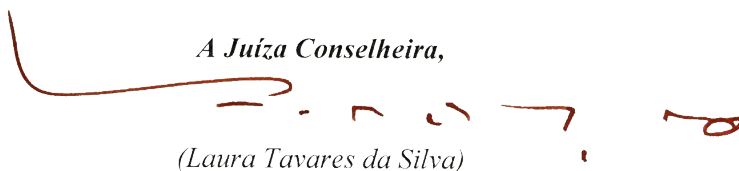
1. Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável ao ex-Chefe de Divisão de Gestão Administrativa e Financeira pela factualidade enunciada nos pontos 3.2.1.2 e 3.2.1.3, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 9²³¹, als. a) a c), da LOPTC.
3. Remeter um exemplar deste relatório para:
 - a) O Ministro das Finanças, o Ministro Adjunto e o Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública nos termos do art.º 80.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09;
 - b) A Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças, nos termos do art.º 67.º da Lei n.º 50/2012 e do art.º 7.º, n.º 6 do DL n.º 127/2012, de 21/06;
 - c) Os responsáveis da Câmara Municipal de Porto Santo e dos Conselhos de Administração das empresas municipais identificados no ponto 2.3;
 - d) O atual Presidente da Assembleia Municipal de Porto Santo;
 - e) Os ex-membros da Assembleia Municipal Joana Justa Rosário Coelho, Horácio Duarte Gomes Silva Freitas, Liseta Maria do Nascimento, Paulo Alexandre de Vasconcelos Silva, José Lourenço Rodrigues, Bernardo Manuel de Oliveira Castro Caldeira, Artur José Alves Nunes Ferreira, Hélder José dos Santos Batista, José André Mendonça Velosa e Luís Filipe de Vasconcelos, e aos membros da Assembleia Municipal José Idalino de Vasconcelos, Luís Manuel Ferreira Vieira e Teresa da Conceição Drumond Leão;
 - f) O ex-Chefe de Divisão de Gestão Administrativa e Financeira, João Domingos Mendonça;
 - g) O atual Chefe da Divisão de Finanças, Património e Aprovisionamento;
 - h) Os fiscais únicos das empresas Porto Santo Verde e Areal Dourado, entre 1 de janeiro de 2007 e 31 de dezembro de 2013.
4. Determinar que, no prazo de três meses, a Câmara Municipal remeta ao Tribunal:
 - a) Remeta cópias da correção da nota de crédito emitida pela empresa Grant Thronton & Associados – SROC, Lda. e do comprovativo da entrada nos cofres municipais de 4 355,40€ relativos à redução remuneratória em falta do contrato de prestação de serviços celebrado com aquela entidade;
 - b) O comprovativo da resolução do contrato de prestação de serviços de consultoria no âmbito do saneamento financeiro do município, adjudicado à Linha da Razão, Lda., celebrado em 05/04/2011.

²³¹ Cujas redação é igual à do n.º 8 do mencionado art.º 65º da LOPTC antes da alteração introduzida pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

5. Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
6. Fixar os emolumentos devidos pela CMPS em 17 164,00€, conforme o quadro constante do Anexo III;
7. Mandar divulgar o presente Relatório na Intranet e no sítio do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- i) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, e no art.º 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 6 dias do mês de setembro de 2017.

A Juíza Conselheira,

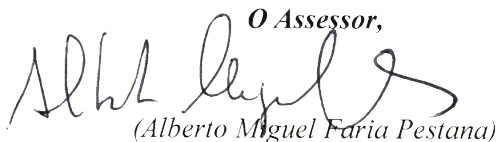


(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

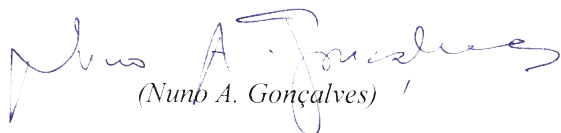
Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

*Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,*



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da LOPTC, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

<i>Item do relato</i>	<i>Situação apurada</i>	<i>Normas Inobservadas</i>	<i>Responsabilidade financeira</i>	<i>Responsáveis</i>
3.1.2.2.	Fixação da remuneração dos liquidatários de valor superior ao legalmente estabelecido, conduzindo ao pagamento ilegal de 50 615,60 € .	Art.º 18.º, n.ºs 4, 5 e 6 do RJPADLEC.	<u>Reintegratória</u> Art.º 59.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMPS a) Membros da AMPS b)
3.2.2.	Pagamentos ilegais no valor de 27 456,18€ referente a serviços de advocacia:	Art.º 21.º, ex vi do art.º 5.º, n.º 1, al. o), da Lei n.º 29/87, de 30/06.	<u>Reintegratória</u> Art.º 59.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08. <u>Sancionatória</u> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	
	➤ Abreu & Associados – Sociedade de Advogados, RL, no valor de 9 043,39€ ;			Membros da CMPS c)
	➤ Manuel Alves Teixeira, no valor de 8 497,51€ ;			Membros da CMPS d)
	➤ Sérvulo & Associados - Sociedade de Advogados, RL, no valor de 7 606,67€ ;			Membros da CMPS e)
➤ Pagamentos ilegais de despesas de deslocação do mandatado para a defesa do ex-Presidente Roberto Paulo Cardoso da Silva, ao Tribunal Judicial do Porto Santo, no montante de 2 308,61€ .			Ex-vereador com o pelouro da gestão financeira f)	

Notas:

- Ex-Presidente Fátima Filipa de Menezes, Presidente Filipe Emanuel Menezes de Oliveira, ex-Vereadores Gina Maria de Oliveira de Brito e Mendes, José António de Vasconcelos, Manuel Guido Drumond, vereadores Ana Marisa da Silva Drumond e Costa Maia, e José Carlos Melim, que votaram favoravelmente, ex-Vereadora Renata Marisa Correia de Sousa, e Vereadores Nuno Filipe Melim Batista e Roberto Paulo Reinolds Nascimento, que se abstiveram.
- Ex-membros da Assembleia Municipal Joana Justa Rosário Coelho, Horácio Duarte Gomes Silva Freitas, Liseta Maria do Nascimento, Paulo Alexandre de Vasconcelos Silva, José Lourenço Rodrigues, Bernardo Manuel de Oliveira Castro Caldeira, Artur José Alves Nunes Ferreira e Hélder José dos Santos Batista, que votaram favoravelmente, José André Mendonça Velosa e Luís Filipe de Vasconcelos que se abstiveram, e membros da Assembleia Municipal José Idalino de Vasconcelos, que votou favoravelmente, Luís Manuel Nunes Ferreira Vieira e Teresa da Conceição Drumond Leão, que se abstiveram.
- Ex-Vice-Presidente Fátima Filipa de Menezes por ter deliberado favoravelmente, e à ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa por ter-se absterido na deliberação.
- Ex-Vice-Presidente Fátima Filipa de Menezes, e ex-vereador José António Vasconcelos por ter deliberado favoravelmente, e à ex-vereadora e Renata Marisa Correia de Sousa por ter-se absterido na deliberação.

- e) Ex-Vice-Presidente Fátima Filipa de Menezes e ex-vereadores Gina Maria Oliveira Brito e Mendes, e José António Vasconcelos e por terem deliberado favoravelmente, e à ex-vereadora Renata Marisa Correia de Sousa por ter-se absterido na deliberação.
- f) José António Vasconcelos.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC²³², de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º²³³. Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

Os documentos de prova constam das seguintes Pastas:

Ponto **3.1.2.2.** – Separadores 6 a 10 do Volume II da Pasta do Processo e CD_Documentação Suporte / 3.1-Contratos Programa;

Ponto **3.2.2.** – Separador 14 do Volume IV, Separador 17 do Volume VII e Separador 17 (continuação) do Volume VIII, todos da Pasta do Processo.

²³² De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Nos termos do art.º 266.º da Lei n.º 42/2016, de 28/12, que aprovou o orçamento de Estado para 2017, foi suspensa a atualização automática da UC, mantendo-se em vigor o valor vigente em 2016. Assim, atento o disposto no art.º 73.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o orçamento de Estado para 2016, o valor da UC, é de 102,00€.

²³³ Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, com início de vigência a 17 de dezembro de 2011.



II – Indicadores de dissolução das empresas municipais (art.º 62.º do RJAEL)

	Areal Dourado					Porto Santo Verde			
	2009	2010	2011	2012		2009	2010	2011	2012
Custos e Perdas	736 949,63	582 145,78	383 052,09	332 385,09	Custos e Perdas	1 116 199,18	1 146 669,13	910 893,79	656 241,26
CMVMC - Mercadorias	650,00	630,17	716,00	207,00	CMVMC - Mercadorias	19 342,29	15 849,50	8 140,92	5 593,87
FSE	491 560,14	339 313,48	203 817,06	157 247,76	Fornecimentos e serviços externos	158 579,11	184 881,84	112 326,88	52 759,53
Custos com o pessoal	158 168,61	191 335,13	149 839,88	140 801,01	Custos com o pessoal	858 245,45	862 437,70	688 032,65	563 163,36
Amortizações	9 172,10	8 607,95	7 463,66	5 014,90	Amortizações	20 542,67	19 444,83	18 272,92	1 693,98
Outros gastos e perdas operacionais	45 779,40	34 991,78	17 283,90	28 978,83	Imparidades e provisões			13 845,15	1 481,78
Juros e custos similares	12 833,41	7 267,27	3 931,59	135,59	Outros gastos e perdas operacionais	37 390,07	46 331,50	46 342,20	11 396,47
Custos e perdas extraordinários	18 785,97				Juros e custos similares	22 099,59	17 723,76	23 933,07	20 152,27
Proveitos e Ganhos	707 511,14	802 729,10	483 106,71	404 071,81	Proveitos e Ganhos	1 226 053,84	1 424 492,41	805 956,82	671 759,84
Vendas e prestação de serviços	1 242,57	12 768,24	14 743,52	10 363,32	Vendas e prestação de serviços	505 764,85	462 522,05	205 773,45	40 448,88
Subsídios à exploração	706 000,00	750 000,00	467 147,71	393 333,33	Subsídios à exploração	720 000,00	960 000,00	600 000,00	630 000,00
Out. proveitos e ganhos operacionais	268,57	39 960,86	1 215,48	375,16	Out. proveitos e ganhos operacionais	288,99	1 970,36	183,37	1 310,96
Resultados Operacionais	2 180,89	227 850,59	103 986,21	71 822,31	Resultados Operacionais	131 954,25	295 547,04	-81 003,90	35 670,85
Resultado antes de imposto (RAI)	-29 438,49	220 583,32	100 054,62	71 686,72	Resultado antes de imposto (RAI)	109 854,66	277 823,28	-104 936,97	15 518,58
Impostos	1 092,75	352,71	95,12	13 389,58	Impostos		58 361,14	605,10	1 723,25
Resultado Líquido do Exercício	-30 531,24	220 230,61	99 959,50	58 297,14	Resultado Líquido do Exercício	109 854,66	219 462,14	-105 542,07	13 795,33
Verificação dos pressupostos do art.º 62.º					Verificação dos pressupostos do art.º 62.º				
a)	0,17%	2,19%	3,85%	3,12%	a)	45,31%	40,34%	22,59%	6,16%
b)	99,79%	93,43%	96,70%	97,34%	b)	58,72%	67,39%	74,45%	93,78%
c)	-6 991,21	219 242,64	96 522,55	66 807,41	c)	111 411,58	276 102,21	-99 276,82	33 976,87
d)	-30 531,24	220 230,61	99 959,50	58 297,14	d)	109 854,66	219 462,14	-105 542,07	13 795,33

Fonte: Relatórios de Gestão e Contas de 2009 a 2012



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

III – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria à Câmara Municipal do Porto Santo na sequência da factualidade enunciada num relatório contratado pelo município aos processos de contratação pública

ENTIDADE (S) FISCALIZADA (S): Câmara Municipal do Porto Santo

SUJEITO (S) PASSIVO (S): Câmara Municipal de Porto Santo

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 (n.º 1 do art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	279	24.632,91€
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)		-
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. 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 atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	Emolumentos calculados:		24.632,91€
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17.164,00€
		Mínimo (5xVR)	1.716,40€
	Emolumentos devidos		17.164,00€
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		17.164,00€

¹ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação 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.