



Tribunal de Contas

AUDITORIA



**Transferências e apoios financeiros concedidos
pelos municípios do Continente
a instituições sem fins lucrativos e famílias,
nos exercícios de 2005 a 2007**

RELATÓRIO Nº 3/2010

2ª Secção

[Processo 46/08 – AUDIT]





ÍNDICE GERAL

RELAÇÃO DE SIGLAS	2
FICHA TÉCNICA	3
1. CONCLUSÕES	5
2. RECOMENDAÇÕES	7
3. INTRODUÇÃO	9
3.1.NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	9
3.2.METODOLOGIA.....	9
3.3.CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	10
3.4. CONTRADITÓRIO.....	10
3.5.ENQUADRAMENTO LEGAL.....	11
3.6.ANÁLISE E TRATAMENTO ESTATÍSTICO DO QUESTIONÁRIO REALIZADO JUNTO DOS 278 MUNICÍPIOS.....	13
3.6.1. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS.....	13
3.6.2. ANÁLISE DE ELEMENTOS DE NATUREZA CONTABILÍSTICA.....	14
3.6.2.1. TRANSFERÊNCIAS NO TRIÉNIO DE 2005 A 2007.....	14
3.6.2.2. TRANSFERÊNCIAS PARA INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E FAMÍLIAS – REPARTIÇÃO POR ÁREAS.....	15
4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	18
4.1.CONSTITUIÇÃO DA AMOSTRA.....	18
4.2. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS.....	19
4.3. ANÁLISE DE ELEMENTOS DE NATUREZA CONTABILÍSTICA / REPARTIÇÃO DOS APOIOS POR ÁREAS.....	26
4.4. SISTEMAS PARTICULARES DE PROTECÇÃO SOCIAL E DE CUIDADOS DE SAÚDE.....	27
4.5. APOIO A ENTIDADES SEM PERSONALIDADE JURÍDICA.....	34
4.6. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DE PESSOAL NÃO INTEGRADO NA FUNÇÃO PÚBLICA.....	36
4.7. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS.....	38
4.8. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS E CONCESSÃO DE GARANTIAS.....	40
5. EMOLUMENTOS	44
6. DECISÃO	45
ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro	Designação	Pág.
1	Peso absoluto e relativo do conjunto das transferências para ISFL e Famílias no triénio 2005/2007	14
2	Desagregação das transferências para ISFL e Famílias em correntes e capital no triénio 2005/2007	15
3	Montantes transferidos por áreas - 2005 a 2007	16
4	Variações dos montantes transferidos por áreas - 2005 a 2007	16
5	Repartição dos apoios por áreas	17
6	Montante das transferências, no triénio, dos 30 municípios auditados	18
7	Peso das transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias face às transferências totais dos 30 municípios auditados	19
8	Peso das transferências para as 90 entidades beneficiárias face às transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias	19
9	Montantes transferidos por áreas - instituições sem fins lucrativos e famílias - 2005 a 2007	26
10	Variações por áreas - instituições sem fins lucrativos e famílias - 2005 a 2007	26
11	Transferências processadas em 2007	27
12	Entidades beneficiárias de apoios financeiros para a área de pessoal	36

RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
CC	Código Civil
CCDRAL	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da Republica Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da Republica
GSEAO	Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
ISFL	Instituições sem fins lucrativos
LOE	Lei do Orçamento de Estado
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SEAO	Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal de Contas



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Ana Maria de Sousa Bento Auditora – Coordenadora

Coordenação da Equipa

Maria José Sobral Sousa Auditora-Chefe

Equipa de Auditoria

Quirino Sabino Auditor

José Arroja Martins Téc. Verif. Sup. Principal

Madalena Lourinho Téc. Verif. de 1ª Classe

Otília Silva * Téc. Verif. Sup. Principal

Domingos Santana ** Técnico Superior

* Participou nas fases de planeamento e de trabalho de campo até 28.11.2008;

** Participou nas fases de trabalho de campo, de 12.01.2009 a 20.02.2009, e de elaboração do relato até 03.07.2009.



1. CONCLUSÕES

Levando em linha de conta os resultados do inquérito e das verificações efectuadas no âmbito da auditoria às transferências/apoios financeiros concedidos pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias, no triénio de 2005 a 2007, extraem-se as seguintes conclusões:

1. Não é, sistematicamente, elaborado um plano estratégico que possibilite uma visão integrada e uma definição clara das políticas e das prioridades a desenvolver na concessão de apoios;
2. Não são, sistematicamente, efectuadas avaliações prévias dos efeitos esperados com a concessão dos apoios, nem, tão-pouco, os resultados a atingir;
3. Não são realizados estudos prévios/diagnósticos onde sejam identificadas e hierarquizadas as necessidades a satisfazer;
4. Não estão instituídos mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, que visem assegurar:
 - a) A detecção de desvios na aplicação dos apoios;
 - b) A não duplicação de apoios para os mesmos fins por entidades públicas diferentes;
 - c) A correcção dos desvios detectados.
5. As transferências para as instituições sem fins lucrativos (39%) e famílias (3%) representam 42% do total das transferências concedidas no triénio e 35% das realizadas pelos 30 municípios auditados;
6. As áreas do desporto e apoio social foram as mais apoiadas de 2005 a 2007 ainda que, no final do triénio, os valores transferidos para a área do desporto tenham sofrido um decréscimo (14%);
7. Foram atribuídos apoios a entidades, criadas pelos funcionários dos municípios, destinados à protecção social e prestação de cuidados de saúde, em violação do disposto no art. 156º da Lei do Orçamento de Estado para 2007;

-
8. Foram, ilegalmente, concedidos apoios financeiros a entidades destituídas de personalidade jurídica, facto passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08;
 9. Foram, ilegalmente, efectuadas transferências para entidades de natureza privada, destinadas ao pagamento de remunerações do pessoal integrado no quadro privativo das mesmas;
 10. Foram, ilegalmente, concedidos apoios financeiros que configuram a assunção de dívidas de terceiros e outorga de garantias pessoais, os quais constituem actos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º e do nº 4 do art. 59º da Lei nº 98/97, de 26/08, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, respectivamente.



2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões supra expendidas, formulam-se as seguintes recomendações:

Ao Governo, concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e da Presidência:

- a) Que promova a densificação legislativa do art. 156º da LOE para 2007 (Lei nº 53-A/06, de 29/12), tendo em vista a definição do conceito de “ (...) *financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde*” e, bem assim, do respectivo âmbito de aplicação;

Aos 30 municípios auditados, quando aplicáveis:

- b) Elaboração de um plano estratégico que defina de modo integrado as políticas e as prioridades a desenvolver na concessão dos apoios;
- c) Realização de uma prévia avaliação das necessidades existentes e dos efeitos esperados com a concessão dos apoios, tendo em vista a identificação e hierarquização das necessidades a suprir e, bem assim, a definição dos resultados a alcançar;
- d) Implementação de mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, tendentes à detecção e correcção atempada de eventuais desvios e duplicação dos apoios concedidos;
- e) Suspensão do financiamento de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, até que se proceda à densificação legislativa do disposto no art. 156º da LOE para 2007, e respectivo âmbito de aplicação;
- f) Cessação dos apoios a entidades destituídas de personalidade jurídica;
- g) Cessação dos apoios destinados ao pagamento de remunerações do pessoal integrado no quadro privativo de terceiras entidades;
- h) Não assunção de dívidas de terceiros e não concessão de garantias.



3. INTRODUÇÃO

3.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS

A presente auditoria, prevista no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas, foi orientada às transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007, pelos municípios do Continente a instituições sem fins lucrativos e famílias em conformidade com o disposto no Plano Global de Auditoria aprovado.

A acção teve por objectivos apreciar:

1. A legalidade e regularidade das operações efectuadas;
2. A fiabilidade dos sistemas de controlo interno implementados;
3. A adequabilidade da aplicação dos apoios aos fins consignados;
4. A exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

3.2. METODOLOGIA

A auditoria foi realizada de acordo com as normas e procedimentos acolhidos no “Manual de Auditoria e de Procedimentos” aprovado pelo TC.

O planeamento e a execução da presente auditoria compreenderam os seguintes procedimentos:

- ☐ Recolha, análise e tratamento estatístico dos dados constantes dos documentos de prestação de contas de 2005 a 2007, “Mapas de Fluxos de Caixa”, “Mapas de Controlo Orçamental da Despesa” e “Mapas de Transferências Concedidas”, relativos às transferências efectuadas pelos municípios;
- ☐ Questionário remetido, através de ofício-circular, aos 278 municípios do Continente, com disponibilização no *site* do Tribunal de Contas do *link* respectivo, tendo em vista a obtenção de respostas por via electrónica;
- ☐ Análise e tratamento estatístico das respostas obtidas;
- ☐ Selecção de 30 municípios objecto de auditoria e de 90 entidades beneficiárias dos apoios para efeitos de controlos cruzados;

-
- ☐ Realização de questionário junto dos 30 municípios e das 90 entidades beneficiárias seleccionadas;
 - ☐ Análise e tratamento estatístico das respostas obtidas no âmbito deste último questionário;
 - ☐ Validação dos dados nos 30 municípios auditados e confirmação da boa aplicação dos fundos nas 90 entidades beneficiárias.

O questionário dirigido aos 278 municípios do continente visou recolher informação genérica sobre os critérios de concessão e controlo dos apoios/transferências, bem como dos inerentes procedimentos. Já o questionário realizado junto dos 30 municípios auditados foi delineado com a perspectiva de obter informação mais específica, tendo em vista avaliar em que medida os mesmos procederam:

- ☐ Ao diagnóstico e hierarquização das necessidades de apoios financeiros;
- ☐ À identificação e quantificação da população-alvo;
- ☐ À previsão dos impactos esperados na concessão dos apoios financeiros;
- ☐ Ao acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos;
- ☐ À correcção dos eventuais desvios detectados.

3.3.CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Apesar da morosidade das respostas aos questionários, por parte de alguns municípios, regista-se a boa colaboração prestada, em geral, pelos dirigentes e técnicos dos municípios e das entidades beneficiárias dos apoios concedidos.

3.4. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado no art. 13º da Lei nº 98/97, os responsáveis dos 30 municípios auditados foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, faculdade que foi exercida pela maioria daqueles responsáveis (73%), tendo as respectivas respostas sido tomadas em conta na elaboração deste Relatório, com a introdução no texto de algumas citações e respectivos comentários, *em cor e tipo de letra diferentes*, que constam nos pontos pertinentes.



A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no Anexo V do presente Relatório, conforme previsto no n.º 4 do art. 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08.

A Câmara Municipal de Lisboa remeteu ainda um parecer jurídico sobre a matéria relativa aos sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, já fora do prazo, incluindo o prazo de prorrogação, pelo que não foi objecto de apreciação.

3.5. ENQUADRAMENTO LEGAL

De acordo com o regime consagrado na Lei n.º 159/99, de 14/09, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, estas dispõem de um vasto núcleo de atribuições em matéria de apoio ao desenvolvimento local, designadamente, nos domínios da educação, cultura, ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social e habitação¹.

Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que estabelece o quadro de competências dos órgãos autárquicos, prevê, no art. 64.º, as seguintes competências da câmara municipal, em matéria de apoio ao desenvolvimento local:

- ☐ *Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas (n.º 1, al. o));*
- ☐ *Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (n.º 1, al. p));*
- ☐ *Criar ou participar em associações de desenvolvimento regional e de desenvolvimento do meio rural (n.º 2, al. j));*
- ☐ *Promover e apoiar o desenvolvimento de actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal (n.º 2, al. l));*

¹ Vd. als. d), e), f), g), h) e i) do art. 13.º do mencionado diploma legal.

-
- ☐ *Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos (nº 4, al. a));*
 - ☐ *Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (nº 4, al. b));*
 - ☐ *Participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes em parceria com as entidades competentes da Administração Central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal (nº 4, al. c));*
 - ☐ *Deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes (nº 4, al. d)).*

Nos termos do disposto no art. 65º, as competências previstas nas als. o) e p) do nº 1, al. j) do nº 2 e als. a), b) e d) do nº 4 do art. 64º, acima elencadas, são indelegáveis, constituindo uma excepção ao princípio da delegação de competências da Câmara Municipal no presidente, consagrada neste normativo legal.

Dispõe ainda o art. 67º que as competências previstas nas als. j) e l) do nº 2 e b) e c) do nº 4, “(...) podem ser objecto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua actividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos.”

No que concerne ao apoio ao associativismo desportivo, os arts. 2º e 5º do DL nº 432/91², de 06/11, 65º e 66º da Lei nº 30/04³, de 21/07 e 46º e 47º da Lei nº 05/07⁴, de 16/01, determinam a obrigatoriedade de celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo⁵.

² Diploma que define o regime aplicável aos contratos-programa previstos no art. 33º da Lei nº 1/90, de 13/01.

³ Lei de Bases do Desporto que revogou a Lei nº 1/90, de 13/01.

⁴ Procede à revogação da Lei nº 30/04, de 21/07.

⁵ Desde que os valores se situem acima do limiar previsto na al. b) do art. 17º do DL nº 197/99, de 08/06 (€199.519), por remissão do nº 2 do art. 2º do DL nº 432/91, de 06/11.



3.6. ANÁLISE E TRATAMENTO ESTATÍSTICO DO QUESTIONÁRIO REALIZADO JUNTO DOS 278 MUNICÍPIOS

3.6.1. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS

Tendo em vista conhecer e caracterizar o sistema de concessão e controlo dos apoios, implantado nos 278 municípios do Continente, esta auditoria foi precedida de um questionário dirigido àquele universo e disponibilizado no *site* do Tribunal de Contas, o que permitiu àquelas entidades responder por *via electrónica*.

Analizadas as respostas às questões que compõem o questionário, extraem-se as seguintes tendências:

Parte significativa dos municípios afirmou:

- ✓ não dispor de uma política de atribuição de apoios financeiros, o que revela que esta obedece a critérios subjectivos e resulta de uma análise avulsa e casuística, que põe em causa os princípios da transparência e da imparcialidade que devem presidir à gestão dos dinheiros públicos (44%);
- ✓ não ter definido e/ou implementado formas de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos (39%);
- ✓ não elaborar informações periódicas sobre as acções de acompanhamento e controlo desenvolvidas em relação aos apoios prestados o que, face à importância das mesmas no âmbito da actividade de controlo, revela uma percentagem elevada (60%).

A maioria dos municípios afirmou:

- ✓ possuir cadastro relativo a cada uma das entidades apoiadas, na medida em que aquele processo constitui a base a partir da qual se desenvolvem os demais procedimentos de controlo, que vão desde a legalidade da constituição da entidade apoiada, até à aplicação dos apoios concedidos (84%);
- ✓ exigir às entidades beneficiárias de apoios o cumprimento dos requisitos que a lei impõe para poderem ser beneficiárias de dinheiros públicos (97%);
- ✓ verificar a situação das entidades apoiadas perante a Segurança Social, nos pagamentos superiores a €5.000, exigindo a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva regularizada perante aquela entidade (92%);

- ✓ cumprir a imposição legal de publicitação dos apoios concedidos a favor de pessoas singulares e colectivas, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo, procedimento de primordial importância para o cumprimento dos princípios da transparência e da imparcialidade na atribuição de dinheiros públicos (93%).

Em face dos resultados que acima se apresentam e que, dada a sua não validação, consubstanciam uma auto-avaliação, dir-se-á que no que se refere à organização processual e administrativa dos apoios financeiros, que culmina com a respectiva atribuição, os municípios atingem bons índices de cumprimento e satisfação.

Porém, constata-se que quer no que se refere à prévia definição de uma política ou plano estratégico de atribuição de apoios financeiros, quer na fase posterior à concessão dos apoios, e já no âmbito da subsequente actividade de acompanhamento e controlo, que visa verificar a sua boa execução e aplicação aos fins visados, os municípios apresentam baixos índices de cumprimento e satisfação, o que denota fragilidades quer na definição de critérios de atribuição, quer no controlo da aplicação e boa gestão dos dinheiros públicos, não garantindo os princípios da transparência e da imparcialidade.

3.6.2. ANÁLISE DE ELEMENTOS DE NATUREZA CONTABILÍSTICA

3.6.2.1. TRANSFERÊNCIAS NO TRIÉNIO DE 2005 A 2007

Com base nos documentos de prestação de contas, “Mapas de Fluxos de Caixa”, “Mapas de Controlo Orçamental da Despesa” e “Mapas de Transferências Concedidas”, dos 278 municípios, efectuou-se o apuramento dos montantes das transferências globais e das transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias, efectuadas no triénio, que se dão conta nos quadros 1 e 2:

Quadro 1 – Peso absoluto e relativo do conjunto das transferências para ISFL e Famílias no triénio 2005/2007
Un: €

	2005			2006			2007		
	ISFL + Fam. (1)	Global (2)	% (3)=(1)/(2)	ISFL + Fam. (1)	Global (2)	% (3)=(1)/(2)	ISFL + Fam. (1)	Global (2)	% (3)=(1)/(2)
Transf. correntes	231.289.652	412.800.025	56	227.746.184	413.849.650	55	255.898.276	446.863.025	57
Transf. capital	115.243.780	411.377.750	28	85.806.548	351.742.280	24	93.308.234	359.138.570	26
Total	346.533.432	824.177.775	42	313.552.732	765.591.930	41	349.206.510	806.001.595	43



Quadro 2 – Desagregação das transferências para ISFL e Famílias em correntes e capital no triénio 2005/2007

Un: €

	2005			2006			2007		
	ISFL (1)	Famílias (2)	Total (3)=(1)+(2)	ISFL (1)	Famílias (2)	Total (3)=(1)+(2)	ISFL (1)	Famílias (2)	Total (3)=(1)+(2)
Transf. correntes	217.653.178	13.636.474	231.289.652	213.018.017	14.728.167	227.746.184	241.531.459	14.366.817	255.898.276
Transf. capital	106.131.027	9.112.753	115.243.780	79.459.197	6.347.351	85.806.548	85.293.317	8.014.917	93.308.234
Total	323.784.205	22.749.227	346.533.432	292.477.214	21.075.518	313.552.732	326.824.776	22.381.734	349.206.510

Da análise dos dados obtidos, conclui-se:

- ☐ As transferências dos municípios do Continente, no triénio em apreciação, apresentam uma certa estabilidade, no entanto, é curioso verificar que enquanto a nível global têm uma ligeira tendência decrescente de 2% (-€18.176.180), em relação às efectuadas para as ISFL e Famílias a tendência é inversa, crescente, mas apenas de 1% (€2.673.078);
- ☐ As transferências globais efectuadas no triénio ascenderam a €2.395.771.300, verificando-se que as transferências para as ISFL e para as Famílias atingem, respectivamente, €943.086.195 (39%), e €66.206.479 (3%), representando, em conjunto, €1.009.292.674 (42%). Deste conjunto, das transferências para as ISFL e Famílias, as primeiras representam 93% e as segundas 7%;
- ☐ No triénio em análise, enquanto a partição das transferências globais (€2.395.771.300) em correntes e capital representam, do total, respectivamente, 53% (€1.273.512.700) e 47% (€1.122.258.600), as efectuadas para as ISFL e para as Famílias têm um peso relativo de 71% (€714.934.112) e 29% (€294.358.562), respectivamente. Dado o peso das transferências para as ISFL neste conjunto, as percentagens verificadas nestas, entre correntes (€672.202.654) e capital (€270.883.541), são precisamente as mesmas, já nas Famílias elas são, respectivamente, 65% (€42.731.458) e 35% (€23.475.021).

3.6.2.2. TRANSFERÊNCIAS PARA INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E FAMÍLIAS – REPARTIÇÃO POR ÁREAS

Os montantes transferidos para as instituições sem fins lucrativos e famílias, repartidos por áreas, bem como as variações ocorridas no triénio, são os seguintes:

Quadro 3 – Montantes transferidos por áreas – 2005 a 2007

	2005		2006		2007		Triénio	Un: €
	Valor	% Total	Valor	% Total	Valor	% Total		% Total
Total Transferências	346.533.432	100	313.552.732	100	349.206.510	100	1.009.292.676	100
Desporto	94.264.343	27	77.926.275	25	80.428.752	23	252.619.372	25
Cultura/Recreio	60.268.327	17	54.749.190	17	61.056.403	17	176.073.921	17
Apoio Social	63.270.332	18	57.547.562	18	63.734.318	18	184.552.213	18
Educação/Ambiente	26.661.882	8	31.753.963	10	46.442.483	13	104.858.328	10
Humanitário	39.935.448	11	38.325.569	12	39.788.978	11	118.049.996	12
Outras	62.133.097	18	53.250.171	17	57.755.573	16	173.138.843	17

Fonte: Questionário efectuado junto dos 278 municípios.

Quadro 4 – Variações dos montantes transferidos por áreas – 2005 a 2007

	Var.2006/2005		Var.2007/2006		Var.2007/2005		Un: €
	Valor	% Total	Valor	% Total	Valor	% Total	
	Total Transferências	(32.980.699)	(9)	35.653.778	11	2.673.078	0,77
Desporto	(16.338.067)	(17)	2.502.477	3	(13.835.590)	(14)	
Cultura/Recreio	(5.519.136)	(9)	6.307.212	11	788.075	1	
Apoio Social	(5.722.770)	(9)	6.186.756	10	463.985	0,73	
Educação/Ambiente	5.092.081	19	14.688.519	46	19.780.601	74	
Humanitário	(1.609.879)	(4)	1.463.409	4	(146.470)	(0,37)	
Outras	(8.882.926)	(14)	4.505.402	8	(4.377.523)	(7)	

Fonte: Questionário efectuado junto dos 278 municípios.

De acordo com os mapas que antecedem, que repartem os montantes transferidos por áreas, o desporto é aquela que recebe mais apoios, com 25%, seguido das áreas do apoio social e cultura/recreio com 18% e 17%, respectivamente.

Ao longo do triénio, as transferências efectuadas para a área do desporto foram reduzindo a sua preponderância em termos relativos, dado que os 27% (94M€) observados em 2005 passaram para 25% (78M€) em 2006 e 23% (80M€) em 2007. Tal facto resulta numa diminuição de quase 14M€ (14%) em 2007 relativamente a 2005.

Ao invés, no âmbito das transferências realizadas para apoio à área da educação/ambiente, que no triénio representou apenas 10% do total, registou-se um aumento do seu peso relativo, uma vez que em 2005 se situava em 8%, em 2006, em 10% e em 2007 em 13%, o que se traduziu, no triénio, num acréscimo de 74%.



Do decréscimo generalizado, ocorrido em 2006, apenas a área da educação/ambiente não correspondeu à tendência visto que, nesse ano, registou um acréscimo de 5M€ (19%), sendo ainda a área que no ano de 2007 apresentou maior acréscimo, quer em termos absolutos, quase 15M€, quer em termos relativos (46%).

A análise dos valores relativos às três áreas que representam o maior volume de transferências, em função da divisão territorial do país de acordo com o critério NUTS II⁶, utilizado pelo Instituto Nacional de Estatística, apresenta os seguintes resultados:

Quadro 5 - Repartição dos apoios por áreas

						Un. €	
Desporto	%	Cultura/Recreio	%	Apoio Social	%	NUTS II (a)	Totais
99.762.931	32	54.489.208	18	51.928.844	17	Norte	308.006.805
62.963.114	26	45.534.895	19	34.109.864	14	Centro	240.249.874
44.007.355	16	36.594.882	13	62.484.884	22	Lisboa	282.014.955
22.414.893	22	22.011.991	21	22.501.479	22	Alentejo	103.314.609
23.471.079	31	17.442.945	23	13.527.142	18	Algarve	75.706.433
TOTAL							1.009.292.676

a) Os municípios constitutivos de cada NUTS encontram-se no Anexo IV.

Da leitura dos valores apresentados no quadro 5, relativos às três áreas mais apoiadas, resulta o seguinte:

- ☐ A área do Desporto é a mais apoiada pelas regiões Norte e Algarve, com 32% e 31% do total dos apoios concedidos, respectivamente, seguidos do Centro (26%), aparecendo por último Lisboa, com 16%;
- ☐ A área da Cultura/Recreio é a mais apoiada pela região do Algarve, com 23%, seguida do Alentejo com 21%, aparecendo Lisboa em último, com 13%;

⁶ De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26.05. 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III, correspondendo a NUTS II à divisão territorial em 7 regiões (no caso concreto excluem-se as Regiões Autónomas).

- ☐ A área do apoio social é a mais apoiada pelas regiões do Alentejo e Lisboa, ambas com 22%, seguidas do Algarve com 18%, aparecendo o Centro em último, com 14%.

4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1.CONSTITUIÇÃO DA AMOSTRA

De entre os 278 municípios do Continente, e nos termos do PGA aprovado, foram seleccionados 30 a ser objecto de auditoria, tendo sido incluídos os 18 municípios capitais de distrito e, ainda, os 12 municípios que apresentaram, no triénio em análise, maior volume financeiro de transferências globais, identificados no quadro seguinte:

Quadro 6 - Montante das transferências, no triénio, dos 30 Municípios auditados

Un: €

	Municípios	Transferências no triénio
Capitais de distrito	Porto	169.724.554
	Lisboa	169.440.227
	Braga	57.566.353
	Viseu	42.792.893
	Coimbra	42.265.478
	Leiria	37.117.904
	Viana do Castelo	20.920.721
	Setúbal	17.940.960
	Faro	16.133.070
	Castelo Branco	16.061.330
	Aveiro	14.507.203
	Santarém	13.867.955
	Vila Real	11.644.201
	Beja	10.050.104
	Bragança	8.837.906
	Guarda	8.600.618
	Évora	8.385.185
	Portalegre	5.806.010
	Sub-total 1	671.662.672
Outros	Cascais	88.916.982
	Sintra	84.521.497
	V. N. Gaia	53.529.713
	Oeiras	47.177.023
	Loures	43.386.019
	Matosinhos	34.851.909
	V.N. Famalicão	32.107.478
	Gondomar	29.581.394
	V. F. Xira	29.408.958
	Loulé	29.362.298
	Guimarães	28.412.915
	Torres Vedras	28.388.143
	Sub-total 2	529.644.329
	TOTAL GERAL	1.201.307.001

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2005 a 2007: "Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapas de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapas das Transferências Concedidas".

Considerando o âmbito da auditoria, foram objecto de análise as **transferências para as instituições sem fins lucrativos e famílias**, que representam 35% do total das transferências concedidas, no triénio, pelos 30 municípios auditados, como se constata no quadro seguinte:



Quadro 7 – Peso das transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias face às transferências totais dos 30 municípios auditados

Un: €

Anos	Transferências		%
	Total (Corr.+Cap) (1)	Instit.s/fins lucrativos+Famílias (2)	
2005	422.157.749	151.291.027	36
2006	381.254.447	127.077.929	33
2007	397.894.805	144.770.962	36
Total Triénio	1.201.307.001	423.139.918	35

Fonte: Documentos de prestação de contas de 2005 a 2007: Mapas de Fluxos de Caixa, "Mapa de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapa das Transferências Concedidas".

Tendo em vista a realização de controlos cruzados foi, ainda, seleccionado um conjunto de 90 entidades beneficiárias⁷ das transferências concedidas pelos 30 municípios a auditar (três entidades por município), de acordo com o critério do maior volume financeiro dos apoios recebidos no triénio.

O volume financeiro correspondente às transferências para as 90 entidades é o seguinte:

Quadro 8 – Peso das transferências para as 90 entidades beneficiárias face às transferências para instituições sem fins lucrativos e famílias

Un: €

Anos	Transferências		%
	Instit.s/fins lucrativos+Famílias (a) (1)	Transferências 90 entidades (b) (2)	
2005	151.291.027	29.815.499	20
2006	127.077.929	25.264.419	20
2007	144.770.962	29.240.728	20
Total Triénio	423.139.918	84.320.646	20

Fontes: a) Documentos de prestação de contas de 2005 a 2007: "Mapas de Fluxos de Caixa", "Mapas de Controlo Orçamental da Despesa" e "Mapas das Transferências Concedidas".

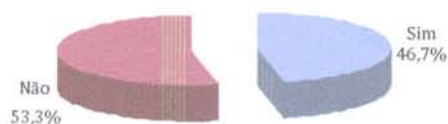
b) Questionário efectuado junto dos 278 municípios, "Mapas das Transferências Concedidas" e Ordens de Pagamento.

4.2. SISTEMA DE CONCESSÃO E CONTROLO DOS APOIOS

No âmbito da auditoria levada a cabo junto dos 30 municípios identificados no ponto anterior, tendo por objecto as **transferências para as instituições sem fins lucrativos e famílias**, elaborou-se um questionário, cujos resultados foram validados no âmbito da presente auditoria apresentando-se, seguidamente, a respectiva análise e correspondentes gráficos:

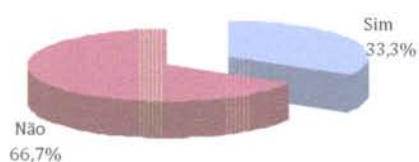
⁷ A respectiva identificação encontra-se no Anexo III.

Existem documentos que reflectam, claramente, as políticas, prioridades, metas e estratégias a prosseguir pelo Município em matéria de concessão de apoios municipais?



A concessão de apoios municipais, na perspectiva da boa gestão financeira, deverá estar regulada de modo claro e objectivo de maneira a assegurar o cumprimento de princípios de transparência, rigor e imparcialidade. De realçar que estes princípios, em especial o princípio da utilização racional dos dinheiros públicos⁸, apontam para a necessidade da adopção de um planeamento integrado das orientações estratégicas municipais onde sejam definidas, de forma clara, as directrizes e prioridades das políticas municipais ao nível dos apoios financeiros. Verifica-se, contudo, que apesar da sua primordial importância, apenas 14 dos 30 municípios, possuem instrumentos de planeamento estratégico que permitem uma visão integrada das políticas municipais de concessão de apoios financeiros.

Existe algum estudo prévio/diagnóstico onde se encontrem identificadas as diferentes necessidades a satisfazer e a sua hierarquização, no âmbito dos apoios financeiros?



Os estudos prévios/diagnóstico onde são enunciadas as diferentes necessidades a satisfazer e a sua hierarquização fazem parte do planeamento estratégico do município e têm por objectivo apoiar e servir de base à formulação das políticas municipais promovidas nesta área. Apenas 10 municípios realizaram os referidos estudos.

⁸ Consagrado no ponto 2.3.2. das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aprovado pelo D.L. nº 54-A/99, de 22/02.

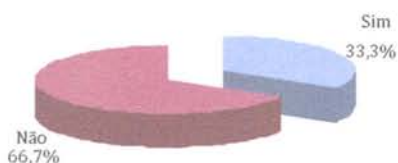


Está definida a população-alvo a atingir, ou seja, os potenciais beneficiários da política de apoios a prosseguir pelo Município, bem como a sua quantificação?



Também esta questão se prende, fundamentalmente, com o planeamento estratégico dos municípios na área dos apoios financeiros. Os municípios ao definirem e quantificarem os potenciais beneficiários, podem assegurar uma melhor previsão dos recursos a afectar. Apesar da sua importância, apenas 14 municípios procederam em conformidade.

Os serviços municipais efectuam algum tipo de avaliação prévia dos efeitos esperados da concessão dos apoios financeiros, relativamente aos destinatários?



Os municípios devem proceder, previamente, à avaliação dos efeitos esperados, uma vez que, mais tarde, estes possibilitam referenciais de análise bem como a possibilidade de monitorização e aferição dos impactos do seu desempenho. A referida avaliação só foi efectuada em 10 municípios, o que se revela diminuto.

É verificada a existência legal das entidades a apoiar?



Os requisitos que a lei impõe para que as entidades sejam beneficiárias de dinheiros públicos são as normas constantes da als. o) e p) do nº 1 e a) do nº 4 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09. Em face dos referidos normativos resulta que os municípios só poderão apoiar as entidades legalmente constituídas, isto é, criadas segundo a forma prevista na lei. Face às constatações efectuadas apurou-se que em 2 municípios ainda não é cumprido este procedimento.

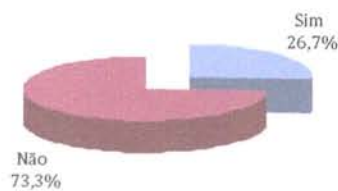
São celebrados contratos-programa com as associações desportivas apoiadas, quando os montantes a isso obriguem?



De acordo com os diplomas que regulam a matéria de apoio ao associativismo desportivo, consubstanciada no DL nº 432/91, de 06/11, que regulamentou a Lei nº 1/90, de 13/01, revogada pela actual Lei de Bases do Desporto (Lei nº 30/2004, de 21/07), as participações financeiras nesta área exigem prévia celebração de contratos-programa, caso o montante dessas participações atinja o valor definido na lei como limite geral da competência dos órgãos para a realização de obras públicas e aquisição de bens e serviços. Todos os 30 municípios respeitaram a regulamentação citada.

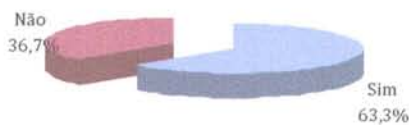


Estão instituídos mecanismos que permitam efectuar o cruzamento de informação, no sentido de verificar as informações que ao longo dos exercícios económicos vão sendo prestadas pelos beneficiários e evitar a duplicação de apoios por outras entidades para a prossecução dos mesmos fins relativamente aos quais recebem apoio municipal?



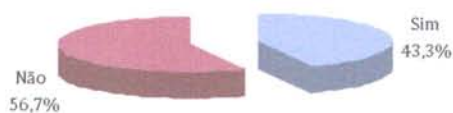
Somente em 8 municípios estão instituídos mecanismos de controlo que têm em vista assegurar a prevenção de situações de concessão de apoios em duplicado, para a prossecução dos mesmos fins já financiados por outras entidades.

Estão implementados procedimentos de controlo e análise que permitam ao Município conhecer eventuais desvios na utilização das verbas concedidas?



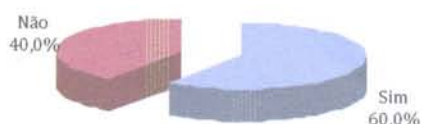
Em 19 dos municípios estão implementados mecanismos de controlo, que têm por finalidade fazer o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos dinheiros públicos, de modo a assegurar a sua utilização nos fins a que se destinam. Este procedimento permite alcançar uma melhor gestão dos recursos e, sobretudo, a salvaguarda do interesse público.

Estão definidos clara e concretamente os procedimentos a adoptar em situações de incumprimento dos deveres por parte dos beneficiários dos apoios e a sua efectiva aplicação?



Apesar da elevada taxa de implementação de procedimentos de controlo e análise que permitem um conhecimento de eventuais desvios na utilização das verbas concedidas, constata-se que somente em 13 municípios estão previstos os procedimentos que deverão ser adoptados em caso de incumprimento dos deveres por parte dos beneficiários dos apoios.

A CM exige, habitualmente e de forma sistemática, a apresentação pelas entidades beneficiárias dos documentos previsionais e de prestação de contas?



Os documentos previsionais e de prestação de contas das entidades beneficiárias permitem às autarquias conhecer as actividades que aquelas se propõem realizar no decurso do ano económico, os custos que lhe estão associados, bem como, as acções que foram previstas e as que foram efectivamente realizadas. Todavia, 12 municípios ainda não exigem a apresentação daqueles documentos, por parte das entidades beneficiárias, de forma sistemática.

Caso o Município tenha atribuído apoios em espécie, qual a forma que assumiram? (Disponibilização: de espaços desportivos e culturais; de meios de transporte; de funcionários; máquinas para obras; etc.).

Nº de Municípios



Os apoios atribuídos pelas autarquias revestem, essencialmente, natureza pecuniária. Contudo, foram também concedidos apoios em espécie⁹, que assumiram diversificadas formas, das quais destacamos a disponibilização de espaços desportivos e culturais e de meios de transporte, em 22 e 20 municípios, respectivamente.

Em síntese, extraem-se as seguintes conclusões, que se apresentam por ordem decrescente de satisfação:

- ☐ 100% cumpriram, quando os montantes assim o exigiram, com a obrigatoriedade legal de celebração de contratos programa com as associações desportivas apoiadas;
- ☐ em 98% é exigida às entidades beneficiárias dos apoios a satisfação dos requisitos exigidos por lei quanto à sua constituição;
- ☐ 63% implementaram procedimentos de controlo que permitem conhecer eventuais desvios na utilização das verbas concedidas;

⁹ Devido à ausência de uma contabilidade de custos, não foi possível quantificar os valores em causa.



- ❑ 60% exigiram os documentos previsionais e de prestação de contas às entidades beneficiárias dos apoios;
- ❑ 47% definiram políticas, prioridades e estratégias em matéria de concessão de apoios;
- ❑ 47% identificaram e quantificaram a população-alvo da política de apoios implementada;
- ❑ 43% definiram os procedimentos a adoptar em situações de incumprimento por parte dos beneficiários dos apoios;
- ❑ 33% realizaram estudos prévios/diagnóstico onde são identificadas e hierarquizadas as diferentes necessidades a satisfazer;
- ❑ 33% procederam a avaliações prévias dos efeitos esperados na concessão dos apoios financeiros;
- ❑ 27% instituíram mecanismos de controlo visando assegurar a prevenção de situações de duplicação de apoios por parte de outras entidades públicas.

Da análise dos elementos supra descritos verifica-se uma similitude na tendência verificada a nível nacional, extraíndo-se seguintes conclusões:

- a) os municípios atingem bons índices de cumprimento e satisfação no que se refere à organização processual e administrativa dos apoios financeiros;
- b) ao nível da definição de políticas, prioridades e estratégias, identificação e quantificação da população-alvo dos apoios os municípios revelam baixos índices de cumprimento, pondo em causa os princípios da transparência e da imparcialidade já referidos anteriormente; e
- c) no âmbito da actividade de acompanhamento e controlo, com vista a verificar a sua boa execução e aplicação, os municípios apresentam baixos índices de cumprimento e satisfação, denotando fragilidades no controlo da aplicação e boa gestão dos dinheiros públicos.

4.3. ANÁLISE DE ELEMENTOS DE NATUREZA CONTABILÍSTICA / REPARTIÇÃO DOS APOIOS POR ÁREAS

Os montantes transferidos pelos 30 municípios auditados, por áreas e respectivas variações, no triénio, são os seguintes:

Quadro 9 - Montantes transferidos por áreas - instituições sem fins lucrativos e famílias - 2005 a 2007

	2005	% Total	2006	% Total	2007	% Total	Triénio	% Total
Transf. Insts/Fam.	151.291.027	100	127.077.928	100	144.770.962	100	423.139.918	100
Desporto	39.353.400	26	28.162.543	22	26.858.214	18	94.374.158	22
Apoio Social	34.318.565	23	27.655.927	22	28.756.093	20	90.730.586	21
Cultura/Recreio	25.562.494	17	20.973.451	16	24.004.820	17	70.540.766	17
Educação/Ambiente	11.615.992	8	16.580.579	13	27.248.303	19	55.444.875	13
Humanitário	11.828.143	8	12.719.326	10	13.705.765	9	38.253.235	9
Outras	28.612.431	19	20.986.099	16	24.197.765	17	73.796.296	17

Quadro 10 - Variações por áreas - instituições sem fins lucrativos e famílias - 2005 a 2007

	2006/05		2007/06		2007/05	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Transf. Instituições/Famílias	(24.213.099)	(16)	17.693.034	14	(6.520.065)	(4)
Desporto	(11.190.856)	(28)	(1.304.329)	(5)	(12.495.186)	(32)
Apoio Social	(6.662.638)	(19)	1.100.166	4	(5.562.472)	(16)
Cultura/Recreio	(4.589.043)	(18)	3.031.368	14	(1.557.674)	(6)
Educação/Ambiente	4.964.587	43	10.667.723	64	15.632.310	135
Humanitário	891.183	8	986.439	8	1.877.622	16
Outras	(7.626.331)	(27)	3.211.665	15	(4.414.665)	(15)

Através do controlo cruzado efectuado nas entidades beneficiárias dos apoios, constatou-se que as verbas transferidas no âmbito da amostra, no triénio, foram escrituradas e registadas nos respectivos documentos de prestação de contas. Nos casos de transferências consignadas, designadamente para a aquisição de viaturas e realização de obras de construção de polidesportivos, piscinas, bancadas em estádios e pavimentações diversas, foi confirmada a sua existência.

Da análise dos quadros, extraem-se as seguintes conclusões:

- ☐ A área do desporto foi a mais apoiada, no triénio, com 94.374 Mil€ (22%) seguida da área do apoio social, que recebeu 90.730 Mil€ (21%), ambas com decréscimos no final do triénio, de 12.495 Mil€ (32%) e 5.562 Mil€ (16%), respectivamente;



- ☐ Significativa é a variação registada na área da educação/ambiente, com um acréscimo, no triénio, de 135%, e acréscimos anuais de 43% e 64%, em 2006 e 2007, respectivamente.

4.4. SISTEMAS PARTICULARES DE PROTECÇÃO SOCIAL E DE CUIDADOS DE SAÚDE

No âmbito da presente auditoria, verificou-se que de entre os 30 municípios auditados, 12 procederam a transferências financeiras para entidades criadas ao abrigo da al. p) do n.º 1 do art. 64.º da Lei nº 169/99, de 18/09: "(...) instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (...)", tendo por escopo a concessão de benefícios sociais¹⁰ e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares que, no ano de 2007, ascendeu ao valor global de **€12.688.142**:

Quadro 11 - Transferências processadas em 2007

Entidade	Montante das Transferências
Lisboa	5.605.320
V. N. Gaia	1.605.498
Gondomar	1.598.338
Cascais	906.275
Sintra	900.000
Matosinhos	600.000
Loures	516.775
Viseu	490.476
Porto	200.000
Santarém	119.711
Évora	114.999
Torres Vedras	30.750
TOTAL	12.688.142

Com a publicação da Lei nº 53-A/06, de 29/12¹¹, e de acordo com o disposto no seu art. 156.º, "Cessam, com efeitos a 1 de Janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde."

Apesar da previsão legal supra transcrita, os municípios auditados sustentaram a continuidade da atribuição de apoios destinados à concessão de benefícios sociais e/ou prestação de cuidados de saúde aos seus funcionários e respectivos familiares, num parecer emitido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRAL) onde pode ler-se que, em relação à correcta compreensão da supra mencionada norma da LOE "(...) importa reconhecer que o propósito fundamental parece ser o de evitar duplicação de financiamentos

¹⁰ Que inclui despesas de funeral, complementos ao subsídio de refeição e subsídio para estudos.

¹¹ Lei de Orçamento de Estado para 2007.

(provindos do orçamento estadual) que pudessem ser canalizados para as mesmas finalidades – protecção social e cuidados de saúde – mas por intermédio de sistemas diferentes (públicos e privados), de modo a não permitir a cumulação de prestações de idêntica natureza por parte de um mesmo beneficiário (...)” concluindo que “(...) Não obstante do ponto de vista material o artigo 156º da Lei do Orçamento de Estado para 2007, visar restringir a atribuição de incentivos financeiros públicos a sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde (...) esta norma não se aplica à administração local e, designadamente, aos subsídios atribuídos pelos municípios (...) considerando relevante “(...) a conjugação coerente de três factores (a autonomia financeira constitucionalmente reconhecida às autarquias locais, as características transparecidas da redacção do artigo 156º e o modo como este surge inserido no articulado da lei (...))”.

No entanto, face às dúvidas que permaneceram sobre a presente matéria, foi solicitado¹² ao Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (GSEAO) parecer sobre a abrangência da aplicação do citado normativo, o qual foi emitido com a concordância do Senhor Secretário de Estado (SEAO) por despacho exarado em 08/03/09, nos seguintes termos: *“(...) parece-nos que aos municípios caberá o exercício da competência legalmente atribuída à Câmara Municipal, de atribuir subsídios a entidades prestadoras de benefícios sociais aos funcionários dos municípios e bem assim aos familiares respectivos, âmbito na qual se insere o financiamento municipal de sistema de prestação de cuidados de saúde aos agentes apontados (...)”* aduzindo que *“(...) Caso a finalidade da norma fosse a de limitar a acção dos municípios num domínio que é da sua competência, tê-lo-ia feito de forma explícita, pois estaria a limitar o exercício de competências municipais e, conseqüentemente, a interferir na esfera da autonomia local (...). (...) Mostra-se por isso conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa destes apoios financeiros, onde se garanta o respeito pelo princípio da igualdade e também pelos outros princípios a que se subordina a atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública (...)”.*

Não obstante as posições apresentadas, as mesmas não merecem acolhimento, por três ordens de razão:

- a) o preceito em causa, mais do que proibir uma cumulação indevida de subsídios, assegurados por diferentes sistemas¹³ (público e privado) determina, outrossim, a cessação de quaisquer financiamentos públicos a sistemas de protecção social, não

¹² Pelo Sindicato dos trabalhadores da administração pública (SINTAP) e pelo Sindicato dos trabalhadores da administração local (STAL).

¹³ Como, aliás, é expressamente reconhecido pela CCDRAL no parecer supra referenciado.



precedendo à distinção entre Administração Central e Local;

- b) a recente evolução legislativa operada na Administração Pública harmonizou os sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da administração pública¹⁴, e fez cessar os subsistemas públicos de apoio aos cuidados de saúde dos funcionários, porquanto a aceitação de um “*sistema paralelo*” nas autarquias locais, configuraria uma violação ao princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública¹⁵;
- c) a aplicação às autarquias locais da norma do art. 156º da LOE, inserido no capítulo relativo às disposições finais, resulta da sua natureza de medida legislativa estranha ao orçamento, sem restrição do seu âmbito de aplicação, por isso aplicável a toda a Administração Pública, cuja vigência vai para além do período orçamental sendo, vulgarmente, conhecida como *cavaleiro orçamental*.^{16/17}

Neste sentido pronunciou-se já o Tribunal de Contas, através dos Acórdãos nº 5/08, de 26.02, da 1ª S/PL e nº 08/09, de 18.02, da 1ª S/PL, onde se defende que a assunção de despesas com um esquema de protecção social cumulativo com o sistema público, com idênticas coberturas, viola o princípio da não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza, com fundamento em razões de economia e eficiência, a par de razões de justiça social, igualdade e equidade.

Em sede de exercício do direito do contraditório, os responsáveis dos 12 Municípios identificados no quadro 11, alicerçaram as suas alegações em três argumentos basilares, a saber:

1. As transferências efectuadas para os fins já descritos integram-se no exercício pleno da autonomia financeira das autarquias locais, autonomia essa que goza de protecção constitucional pelo que, a entender-se que o art. 156º da LOE lhes é aplicável, estar-se-á a pugnar pela revogação da norma constante da al. p) do nº 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, circunstância que conflitua com as regras da interpretação jurídica;

¹⁴ Ainda que aplicável à administração directa e indirecta do Estado, veja-se, neste sentido, o DL nº 122/2007, de 27/04.

¹⁵ Vd. nº 2 do art. 13º e art. 266º da CRP e nº 1 do art. 5º do CPA.

¹⁶ Sobre esta matéria veja-se Guilherme de Oliveira Martins, e outros, in “*Lei de Orçamento de Estado – Anotada e Comentada*” e Tiago Duarte in “*A Lei por detrás do Orçamento – A questão constitucional da Lei do Orçamento*”.

¹⁷ A aplicação de normas caracterizadas como *cavaleiros orçamentais* tem merecido o devido acolhimento em sede de apreciação pelo Tribunal Constitucional, conforme resulta do Acórdão nº 144/85, publicado no DR nº 203, I Série, de 04/09/85, Acórdão nº 461/87, publicado no DR nº 12, I Série, de 15/01/88, Acórdão nº 267/88, publicado no DR nº 293, I Série, de 21/12/88, Acórdão nº 358/92, publicado no DR nº 21, I Série-A, de 26/01/93, Acórdão nº 141/02, de 09/04/02, Acórdão nº 360/03, de 08/07/03 e, mais recentemente, um breve aforamento inserto no Acórdão nº 175/06, de 08/03.

-
2. A produção legislativa operada na Administração Pública com vista à harmonização dos sistemas de protecção social e de cuidados de saúde para os trabalhadores da Administração Pública não é aplicável aos trabalhadores das autarquias locais não havendo, por isso, violação do princípio da igualdade entre funcionários sujeitos ao regime da função pública;
 3. A interpretação feita fundamentou-se em parecer emitido pelo GSEAO que, interpelado quanto a uma clarificação interpretativa do normativo legal em causa afirmou, no supra mencionado despacho de 08/03/07, que “ (...) a norma em concreto não deve, per si, aplicar-se à realidade autárquica (...)”;

Atenta a similitude da argumentação aduzida pelas autarquias visadas veja-se, a título de exemplo, alguns excertos das alegações apresentadas, relativamente à matéria *sub judice*:

- ☐ “(...) Estamos, pois, no âmbito das deliberações que visam a concessão de apoios financeiros, as quais são tomadas no âmbito da organização e funcionamento dos serviços da Câmara e da gestão corrente, ou seja, em pleno exercício da autonomia financeira constitucionalmente reconhecida e atribuída às autarquias locais (...) acrescentando que (...) por ocasião da publicação da Lei de Orçamento de Estado para 2007, surgiram dúvidas quanto ao alcance do artigo 156º, relativamente à sua aplicabilidade às autarquias Locais (...) e concluindo que (...) foi adoptada a interpretação que o artigo 156º da Lei de Orçamento do Estado para 2007 não se aplica à administração local, mantendo-se plenamente em vigor a alínea p) do nº 1 do artigo 164º da Lei nº 169/99, de 18.09, dado que não se descortina no referido artigo 156º qualquer intenção revogatória daquela norma (...).¹⁸”
- ☐ “(...) a invocação pelo relato de auditoria de um princípio da igualdade entre funcionários sujeitos aos regime da função pública (...) para sustentar a inadmissibilidade de regimes de acção social complementar ao nível das autarquias locais, para além de revelar alguma ignorância quanto ao sentido da vinculação do legislador e da administração ao respeito pela igualdade, seguramente que desconhece o sentido interpretativo atribuído a esse princípio pela doutrina e jurisprudência constitucional (...) afirmando que (...) sentido constitucional da igualdade para além de se desdobrar em múltiplas dimensões, tem vindo a ser, sobretudo, aplicado a partir da proibição do arbítrio, o que implica a utilização de um critério de valoração mediado pelo conceito de justiça, segundo o qual o

¹⁸Vd. contraditório exercido pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.



igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente (...) aduzindo ainda (...) que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem afirmado consistentemente que o princípio da igualdade não proíbe, pois, que a lei estabeleça distinções. Proíbe, isso sim, o arbítrio, ou seja, proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes (...) e concluindo que (...) considera-se desnecessário analisar a natureza da norma contida no artigo 156º da lei do Orçamento do estado para 2007, porque o seu elevado grau de indeterminação dificilmente permite sustentar que a partir dela resulte a dupla intencionalidade a que alude o relato de auditoria (...)."

A norma do art. 156º da LOE para 2007 é "(...) uma norma cujo sentido útil, tal como fixado pela jurisprudência do Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de "sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde" como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais".¹⁹

☐ " (...) existindo dúvidas quanto à sua aplicabilidade aos Municípios, sempre se terá de recorrer aos princípios de interpretação das leis, contidos no art. 9º do CC, cujos n.º 1 e 3 consignam o seguinte: 1. A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. (...) 3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados".²⁰

A argumentação aduzida merece os seguintes comentários:

1. A *ratio legis* do normativo constante do art. 156º da LOE, não pode ser outra senão a de fazer cessar todas as formas de financiamento de "sistemas paralelos" aos existentes na Administração Pública, relativos à *protecção social ou de cuidados de saúde*, não tendo o legislador procedido à distinção entre Administração Central e Local, sendo certo que uma regra básica de hermenêutica dita que quando a lei **não distingue, não cabe ao intérprete** fazê-lo;

¹⁹ Vd. contraditório exercido pela Câmara Municipal de Lisboa.

²⁰ Vd. contraditório exercido pela Câmara Municipal de Santarém.

-
2. O art. 156º da LOE para 2007 não revogou o normativo constante da al. p) do nº 1 do art. 164º da lei nº 169/99, de 18/09, na medida em que esta previsão legal é mais abrangente, não se reduzindo os benefícios sociais aí referidos à *protecção social ou de cuidados de saúde*, mas, com certeza, procedeu à sua derrogação tácita²¹, uma vez que ocorre manifesta incompatibilidade entre os regimes constantes destes normativos legais (cfr. nº 2 do art. 7º do Código Civil) no que à “(...) *protecção social ou de cuidados de saúde (...)*” respeita.
 3. De facto, o princípio da igualdade exige que se trate desigualmente aquilo que é desigual, mas em momento algum das alegações apresentadas foi demonstrada ou fundamentada a alegada desigualdade entre funcionários da Administração Central e da Administração Local que, de todo, não vislumbramos, pelo que a autonomia administrativa e financeira das autarquias locais não pode pôr em causa o princípio da unidade do Estado, consagrado no nº 1 do art. 6º da CRP.
 4. Não se descortinando a desigualdade invocada, aceitar um tratamento distinto entre os trabalhadores da Administração Pública é pugnar, isso sim, pela promoção do livre arbítrio e da aplicação de uma discriminação ilegítima. Sempre que exista uma discriminação ou um tratamento desigual é necessário que exista uma prévia justificação para a ocorrência daquele facto, i.e. “(...) *o tratamento desigual deve pautar-se por critérios de justiça, exigindo-se, desta forma, uma correspondência entre a solução desigualitária e o parâmetro de justiça que lhe empresta fundamento material (...)*”.
 5. Por último, adere-se à tese defendida por Gomes Canotilho e Vital Moreira²² quando afirmam que “(...) *a vinculação da administração pelo princípio da igualdade encontra os seus momentos mais relevantes no seguinte: (...) (b) exigência de igualdade de benefícios ou prestações concedidos pela administração (...)*”.

Aliás, neste sentido, vem o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, no parecer emitido, quando afirma que se mostra “(...) *conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa destes apoios financeiros, onde se garanta o respeito pelo princípio da igualdade e também pelos outros princípios a que se subordina a atribuição de benefícios sociais complementares pela Administração Pública, como é o*

²¹ Sobre esta matéria *vd.* José de Oliveira Ascensão in “*Direito – Introdução Teoria Geral*” e Ana Prata in “*Dicionário Jurídico*”, onde se diz que a derrogação corresponde à revogação parcial de uma determinada disposição legal, podendo ser expressa ou tácita, consoante a nova lei faça referência às disposições revogadas ou não o faça, resultando a revogação da incompatibilidade entre os regimes que respectivamente estabelecem.

²² In Constituição da República Portuguesa Anotada – 4ª Edição.



caso da adequação, não cumulação e responsabilidade da entidade que atribui o benefício (...)”.

E, bem assim, quando, em sede de contraditório, afirma que *“(...) A aplicação do art. 156º (...) às autarquias locais tem suscitado dúvidas, as quais resultam, quer do facto de que a norma foi introduzida pela Lei do OE para atingir determinadas entidades particulares especificamente apoiadas pela administração Central (...), quer da necessidade de respeitar as competências próprias dos municípios e a autonomia local (...) concluindo que (...) se mostra conveniente a criação de um regime legal que assegure a densificação legislativa dos apoios financeiros dos municípios, onde fique garantido o respeito, não apenas pelo princípio da autonomia local, mas também pelos princípios da igualdade e outros constitucional e legalmente exigíveis (...)”*.

Como se observa, na sua resposta, o SEAO vem reforçar a convicção de que o art. 156º da LOE é um normativo que visa disciplinar a atribuição de apoios financeiros, por todas as entidades que compõem a Administração Pública, destinados a fins já cobertos pela legislação existente, quanto a protecção social e prestação de cuidados de saúde.

6. A alegação segundo a qual a *“jurisprudência do Plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas, não pode ser outro senão o de impedir o financiamento público de “sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde” como os emergentes da subscrição de seguros de saúde, vida e acidentes pessoais”* é, no mínimo, contraditória, na medida em que nos Acórdãos em análise a subscrição era feita por municípios e, no entanto, já não se contesta a aplicação do art. 156º às autarquias locais, antes se dá como correcta.
7. Por último e no que respeita à invocação das regras da hermenêutica jurídica, vertidas no art. 9º do Código Civil, sempre se dirá que a interpretação defendida, segundo a qual o art. 156º da LOE para 2007 derogou tacitamente a al. p) do n.º 1 do art. 164º da Lei n.º 169/99, de 18/09, é a que melhor se adequa ao disposto no art. 9º do Código Civil, em virtude de atender à *unidade do sistema jurídico, às circunstâncias e condições em que a lei foi elaborada e à presunção de que o legislador consagrou a solução mais acertada*, senão vejamos: preconiza o respeito pelos princípios da unidade do Estado e da não cumulação das prestações sociais e insere-se num quadro mais vasto de revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública.

De tudo quanto ficou exposto, reitera-se que as transferências efectuadas, no ano de 2007, para as entidades criadas ao abrigo da al. p) do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, tendo por escopo a protecção social ou de cuidados de saúde dos funcionários e seus familiares, violam o disposto no art. 156º da LOE para 2007.

Refira-se por último, que os municípios visados vêm invocar que “ (...) após Janeiro de 2007 os subsídios (...) foram suspensos, tendo unicamente os mesmos sido reatados em Novembro de 2007, data na qual já existiam todos os entendimentos supra referidos (os quais, sublinhe-se, eram no sentido inequívoco de que o artigo 156º do OE de 2007, não era aplicável às Autarquias Locais)” e ainda que “ (...) sobre a presente questão, o Tribunal de Contas nunca emitiu aos municípios qualquer recomendação e a jurisprudência do Plenário da 1ª Secção, cujo o objecto se aproxima de alguma forma à questão controvertida, é de 2008 e 2009, termos em que não poderia ser considerada pelo signatário à data dos factos (...)”.

Em face das presentes alegações, não estão reunidos os pressupostos que justifiquem um juízo de censura aos responsáveis pelo procedimento adoptado, uma vez que a maioria dos municípios procedeu à suspensão das transferências destinadas ao fins já amplamente referidos, tendo-as retomado, somente, após a recepção da posição interpretativa emanada pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, o que se mostra susceptível de afastar o eventual apuramento de responsabilidades financeiras.

4.5. APOIO A ENTIDADES SEM PERSONALIDADE JURÍDICA

No quadro de competências prosseguidas pelos órgãos dos municípios, constante da al. p) do nº 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, prevê-se a possibilidade de serem concedidos apoios financeiros a “ (...) instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares (...)”.

Condição *sine qua non* para a atribuição de apoios àquele tipo de entidades é a sua constituição legal, i.e., por escritura pública, como resulta do disposto nos arts. 158º e 168º do Código Civil²³ e al. g) do art. 89º do DL nº 47.619, de 31/03/67^{24/25}.

²³ Para as entidades constituídas após 01/06/67, data da entrada em vigor do actual Código Civil.

²⁴ Código do Notariado, aplicável às entidades constituídas antes de 01/06/67.

²⁵ Para além do cumprimento daquele requisito, no período anterior ao 25/04/74, período em que não era permitido o livre associativismo, cabia ao Governador Civil, nos termos do nº 8 do art. 407º do DL nº 31.095, de 31/12/40 (Código Administrativo), pronunciar-se relativamente aos estatutos de associações, constituídas nos respectivos distritos, tendo por finalidade a prossecução de actividades de instrução, de cultura e recreio, sendo que tal ónus só seria afastado quando, por força da lei, os estatutos de associações criadas para os fins supra mencionados, devessem ser aprovados por outra entidade.



No âmbito da presente auditoria, apurou-se que os Centros de Cultura e Desporto do Pessoal dos Municípios de Cascais²⁶ e Loures²⁷, não cumpriam aquele requisito, pelo que não se encontravam legalmente constituídas.

Face a tal constatação, o Director do Gabinete de Auditora Interna da Câmara Municipal de Loures afirmou que o elemento primordial não reside no facto de se saber se o CCD foi legalmente constituído “(...) *mas sim o de saber se terá existência legal, isto é, se a sua existência é reconhecida pelo ordenamento jurídico como legal (...)*” afirmando que “(...) *o CCD de Loures foi constituído em 12 de Outubro de 1966, ao abrigo do Decreto-Lei nº 37836, de 24 de Maio de 1950, tendo a sua criação sido aprovada e reconhecida pela Fundação para a Alegria no Trabalho em 31 de Outubro de 1966 (...)*” concluindo que a entidade *sub judice* “(...) *possui cartão de pessoa colectiva, encontrando-se registada no Registo Nacional de Pessoas Colectivas. Tem o NIPC 501 284 141. Exposta esta factualidade, fácil é concluir que o CCD de Loures foi constituído legalmente, tendo sido a sua constituição e existência legalmente reconhecidas (...)*”.

A posição acima defendida não tem suporte legal porquanto, como já referimos, a personalidade jurídica das pessoas colectivas adquire-se com a celebração da escritura pública e não pela inscrição no Registo Nacional de Pessoas Colectivas ou posse de número de identificação fiscal²⁸, elementos que não relevam para efeito de se considerar que uma entidade está regularmente constituída, constatando-se que a apreciação produzida confunde o conceito de aquisição de personalidade jurídica, com o de aquisição de capacidade tributária²⁹.

A Câmara Municipal de Loures, em sede de contraditório, reiterou a posição já assumida no decurso da auditoria, nada acrescentando de novo que permita obter uma premissa diferente da já anteriormente expressa.

Em relação ao CCD de Cascais verificou-se que aquela entidade, na sequência da posição manifestada no decurso do trabalho de campo quanto à inexistência de escritura pública de constituição, procedeu à regularização da situação por via da celebração de escritura pública, lavrada em 20/07/09³⁰.

²⁶ Criado em 27/05/54.

²⁷ Criado em 12/10/66.

²⁸ Relativamente a esta questão veja-se o disposto no art. 13º conjugado com a al. d) do nº 4 do art. 4º do DL nº 129/98, de 13/05.

²⁹ Sobre esta questão veja-se a resposta remetida pelo INATEL aos órgãos directivos do CCD, onde se afirma que “(...) pelo facto de se encontrarem filiados “(...) *como Centro de Cultura e Desporto não obtêm, por esse facto, o estatuto de “Associação com personalidade jurídica” (...)*”.

³⁰ Publicado no site do Instituto dos Registos e Notariado, IP, em 18/08/09.

Contudo, em sede de alegações, os responsáveis do Município de Cascais afirmam: "(...) *Importa salientar, porque de extraordinária relevância, o facto de só se ter conhecimento de o CCDPMC não possuir personalidade jurídica em finais de 2008, tendo os Signatários votado favoravelmente as propostas que concediam apoios a esta Associação (...) no pressuposto de que todos os requisitos de ordem legal se encontravam reunidos (...)*" concluindo que agiram "(...) *na defesa do interesse público e de não terem resultado quaisquer consequências financeiras prejudiciais para o Município de Cascais, com a provação das transferências em causa, com isso se podendo relevar ou reduzir as eventuais responsabilidades que lhes caibam (...)*".

Não obstante o alegado, certo é que a inexistência de personalidade jurídica tem como implicação o facto das entidades *sub judice* não serem titulares de direitos e obrigações, o que releva para efeitos de se considerarem as transferências processadas, no triénio em análise, como ilegais, constituindo actos passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 – cfr. Anexo I.

Os montantes transferidos e os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos encontram-se identificados nos Anexos I e II.

4.6. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DE PESSOAL NÃO INTEGRADO NA FUNÇÃO PÚBLICA

Do levantamento efectuado às transferências/apoios efectuados para diversas Associações de Bombeiros Voluntários e outros, apurou-se que parte das verbas transferidas foram destinadas ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias ao pessoal que integrava o quadro privativo das mesmas, a saber:

Quadro 12 – Entidades beneficiárias de apoios financeiros para a área de pessoal

Município	Entidade	Transferências			Totais
		2005	2006	2007	
Torres Vedras	Assoc. B.V. Torres Vedras	252.000	252.000	252.500	756.500
Évora	Assoc. Human. B.V. de Évora	55.000	55.000	55.000	165.000
Loulé	Assoc. Human. Amigos dos B.M. de Loulé	216.350	802.600	802.600	1.821.550
Faro	Assoc. Human. B.V. de Faro	54.508	109.613	118.786	282.907
Cascais	Associação dos Armadores e Pescadores de Cascais	287.643	295.705	84.869	668.217

Un.: €

De acordo com o regime jurídico do sistema retributivo da função pública, este é constituído por determinados elementos de natureza pecuniária, percebidos por funcionários e agentes³¹, em resultado da prestação de trabalho, nos termos do disposto no art. 13º do DL nº 184/89, de 02/06.

³¹ Sublinhado nosso.



Tratando-se as referidas associações de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, detentoras de quadros de pessoal e regulamentadas por normas de direito privado, as transferências processadas para pagamento daquelas remunerações são ilegais, o mesmo se aplicando em relação às transferências processadas pela Câmara Municipal de Cascais para a *Associação de Armadores e Pescadores de Cascais*, a qual assume que “(...) as remunerações do pessoal da *Associação de Armadores e Pescadores de Cascais*, são pagos em parte pela *Câmara Municipal de Cascais* (...)”.

Em sede de contraditório, os responsáveis dos Municípios que realizaram transferências para Associações Humanitárias de Bombeiros Voluntários, destinados ao pagamento de remunerações, suplementos remuneratórios e horas extraordinárias do respectivo pessoal, alicerçaram as suas alegações no facto de se tratar de atribuições que deverão ser prosseguidas pelo Estado, conforme resulta da previsão constante do art. 31º da Lei nº 32/2007, de 13/08, e ainda no facto de os apoios concedidos não serem suficientes para garantir as diversas missões levadas a cabo pelos corpos de bombeiros pois, caso os apoios concedidos pelas autarquias cessassem, aquelas entidades estariam condenadas a desaparecer.

Acrescentam³² ainda que “ (...) as quantias pagas são gratificações aos voluntários atribuídos a título de incentivo ao voluntariado e compensação por salários perdidos, pelo que não constituem remunerações, suplementos ou horas extraordinárias (...)” concluindo³³ que os agentes da acção actuaram na plena convicção da legalidade dos actos praticados (...) *uma vez que age sem culpa quem actuar sem a consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável e, efectivamente, no caso concreto, um hipotético erro nos pressupostos de facto e/ou de direito, a verificar-se, não pode ser tido como censurável, na medida em que tais actos apenas serviram a satisfação do interesse e necessidades da colectividade, gozando de uma aparente e manifesta legalidade (...)*”.

Por outro lado, relativamente à *Associação de Armadores e Pescadores de Cascais*, os responsáveis autárquicos de Cascais vêm juntar diversos documentos que servem de suporte à alegação de que as transferências processadas para aquela entidade não se destinaram “(...) a suportar encargos com as remunerações do pessoal ao serviço desta *Associação* (...)” afirmando desconhecer em que circunstâncias é que os dirigentes da AAPC confirmaram tal factualidade.

³² Vd. contraditório da Câmara Municipal de Loulé.

³³ Vd. contraditório da Câmara Municipal de Faro.

No entanto, não deixam de reconhecer que os factos descritos são estranhos às atribuições prosseguidas pela autarquia, ao afirmarem *“(...) que nesta área há que fazer um esforço acrescido de instituição de mecanismos de controlo e de acompanhamento dos apoios concedidos, no sentido de detectar desvios na sua aplicação – o que não se deixará de ter em devida conta (...)”*.

Em face do teor das alegações supra transcritas, não pode deixar de se reiterar que os apoios concedidos para os fins descritos violam a regra constante do 13º do DL nº 184/89, de 02/06 e, bem assim, o princípio da legalidade, consagrado no art. 3º do CPA, o qual impõe à Administração Pública o dever de obediência à lei.

Contudo, as mesmas são susceptíveis de afastar uma eventual responsabilidade financeira sancionatória, porquanto não estão reunidos os pressupostos que justifiquem um juízo de censura aos responsáveis pelo procedimento adoptado.

4.7. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS

Em reunião do órgão executivo do Município de Santarém, de 31/05/04, foi aprovada, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre a Caixa Económica do Montepio Geral (CEMG), o Clube Desportivo Amiense (CDA) e o Município de Santarém, no montante global de €198.064,23, destinado a financiar diversas actividades prosseguidas pelo CDA.

De acordo com o clausulado do supra mencionado protocolo *“(...) A CEMG compromete-se a conceder ao clube um financiamento (...) sob a condição do Município aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados³⁴ (...)”* concluindo que *“(...) O Município obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, por conta dos subsídios supra referidos, atribuídos ou a atribuir ao clube, uma quantia nunca inferior a €17.708,98 (...) referentes às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao clube, pela CEMG³⁵ (...)”*.

Em sede de alegações, os responsáveis autárquicos vieram afirmar que *“(...) Como se alcança do teor do Protocolo, o Município de Santarém ou os membros dos seus órgãos, não deliberaram ou assumiram qualquer dívida de entidade terceira (...)”* verificando-se que *“(...) O Município de Santarém apenas definiu, de facto, as datas exactas das transferências dos subsídios anteriormente deliberados pelo órgão próprio, determinando a periodicidade e os montantes a*

³⁴ Cláusula 1ª.

³⁵ Cláusula 2ª.



transferir (...)” concluindo que “(...) Não existiu qualquer assunção ou co-assunção de dívida de terceiros por parte do município de Santarém ou dos membros dos seus órgãos, uma vez que não existiu, de facto e de direito, qualquer transferência da dívida nem, nesse âmbito, a mudança da pessoa do devedor (...)”.

Não se acolhem as apreciações feitas, uma vez que houve um claro compromisso por parte do Município em assumir integralmente o pagamento da dívida do Clube Desportivo Amiense, como o prova o facto do concedente do crédito o ter feito mediante a introdução das seguintes cláusulas que funcionaram como condição de atribuição do empréstimo: “(...) o MUNICIPIO aceitar proceder às transferências trimestrais das quantias referentes aos subsídios supra mencionados, directa e irrevogavelmente (...)” e “(...) O MUNICÍPIO obriga-se a transferir directa e irrevogavelmente para a conta DO identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral, (...) uma quantia (...) referente às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder ao CLUBE pela CEMG (...)” (sublinhado nosso).

A comparação entre a cláusula 2ª do protocolo e a cláusula 4ª do contrato de financiamento, constantes do quadro infra, são elucidativos quanto à assunção da dívida por parte do Município:

Cláusula 2ª do protocolo	Cláusula 4ª do contrato de financiamento
“(...) O MUNICÍPIO obriga-se a transferir <u>directa e irrevogavelmente</u> para a conta DO identificada na cláusula anterior, com periodicidade trimestral (...) uma quantia nunca inferior a €17.708,98 (...) referentes às prestações trimestrais de capitais e juros relativas ao financiamento a conceder (...)”.	“(...) A PARTE DEVEDORA obriga-se a reembolsar o presente empréstimo em 12 prestações trimestrais, constantes e sucessivas, incluindo capital e juros (...) (...) Cada uma das prestações será no montante de €17.708,98 (...)”.

É por demais evidente a similitude dos elementos constantes em ambos os documentos, nomeadamente quanto ao valor da prestação a pagar e a periodicidade com que as transferências serão processadas, não restando dúvidas de que o Município de Santarém assumiu a obrigação de suportar os encargos de um contrato de empréstimo contraído pelo Clube Desportivo, havendo uma clara e notória assunção de dívida de terceiro.

Face à argumentação aduzida, bem como à documentação compulsada, constata-se que os membros do executivo tinham plena consciência de que a aprovação do protocolo *sub judice* constituía violação expressa de lei, facto que resultou na realização de uma despesa global de €227.426.

Na medida em que estamos perante a prática de actos que, carecendo de previsão legal, violam o princípio da legalidade³⁶ consagrado no art. 3º do CPA, os mesmos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º e do nº 4 do art. 59º da Lei nº 98/97, de 26/08, na redacção dada pela Lei nº 48/2006, de 29/08, respectivamente – cfr. Anexo I.

Os montantes transferidos e os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos encontram-se identificados nos Anexos I e II.

4.8. ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE TERCEIROS E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Como já se referiu no ponto anterior, não existe lei permissiva da assunção de dívidas de terceiros por parte dos municípios. De igual forma, e atento o disposto no nº 7 do art. 23º da Lei nº 42/98, de 06/08³⁷, era vedado aos municípios a possibilidade de aceitarem o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, bem como a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais ou reais^{38/39}.

Não obstante a impossibilidade legal de assumir dívidas de terceiros e poder conceder garantias, apurou-se que a Câmara Municipal de Aveiro, em reunião de 13/09/01, aprovou, por unanimidade, a celebração de um protocolo entre o Município e a Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes (CVSP), no montante de €280.268,21, destinado à compra de uma grua.

Tendo por base o contrato de mútuo celebrado entre o Banco Espírito Santo (BES) e a CVSP, o Presidente da CMA, por ofício datado de 19/11/01, vem declarar que “(...) assume expressamente o compromisso de suprir, até ao montante de 56.188.731\$00⁴⁰ (...) os encargos decorrentes do serviço de dívida subjacente ao supracitado contrato de mútuo (...) mais se confirma, no que respeita à verba remanescente de serviço da dívida, não contemplada no referido protocolo, que em caso de incumprimento por parte dos Bombeiros Novos, o município garantirá o integral cumprimento da mesma, autorizando, desde já, o débito da sua conta de depósitos à ordem junto do Banco Espírito Santo (...)”.

³⁶ Vide, neste sentido, posição do Tribunal de Contas constante do Acórdão nº 23/09, de 23/06.

³⁷ Diploma em vigor ao tempo.

³⁸ Tendo por base o princípio *a minoris ad maius*.

³⁹ Com a entrada em vigor da Lei nº 02/2007, de 15/01, que revogou a Lei nº 42/98, de 06/08, ao manter-se praticamente inalterado o conteúdo normativo do dispositivo legal supra mencionado conclui-se que a *ratio legis* que esteve na base da decisão de manter aquela proibição resultou do facto de se querer clarificar, reforçando, a interdição das autarquias locais poderem, de qualquer forma, substituir-se a terceiros no cumprimento de obrigações ou garantirem o integral cumprimento das mesmas.

⁴⁰ Equivalente a €280.268,21.



O presente ofício configura uma carta de conforto^{41/42}, e, por consequência, viola o disposto no nº 7 do art. 23º da Lei nº 42/98⁴³.

Aliás, isso é expressamente reconhecido quando, em 27/05/05, é celebrado entre a CMA e a CVSP um aditamento ao protocolo supra mencionado, onde é assumido que “(...) a Primeira Outorgante garantiu, mediante Carta de Conforto enviada ao Banco Espírito Santo em 19 de Novembro de 2001⁴⁴, o pagamento, pela Segunda Outorgante, do remanescente da dívida não contemplada no Protocolo (...) concluindo que “(...) Tendo em conta que a Segunda Outorgante não tem meios económicos que lhe permitam suportar o pagamento das prestações em falta, bem como a obrigação assumida pela Primeira Outorgante perante o Banco espírito Santo, no sentido de garantir o pagamento das mesmas (...) a Primeira Outorgante compromete-se, pelo presente, a financiar o remanescente do preço da aquisição da Grua (...)”.

A assunção, por parte da CMA, do pagamento do remanescente, no valor de €131.115,08, resultou na realização de uma despesa ilegal, no montante global de €409.153, em virtude de carecer de lei permissiva e, por consequência, violar o princípio da legalidade consagrado no art. 3º do CPA.

Em sede de alegações os responsáveis autárquicos vêm referir que a Câmara Municipal “(...) ao aprovar a comparticipação financeira e seu adicional, agiu dentro das competências próprias que legalmente lhe são atribuídas (...) não existindo aqui, salvo o devido respeito, a assunção duma dívida de terceiro e/ou a concessão de qualquer garantia (...)”.

Ao contrário do alegado, o certo é que o Município agiu, *de facto*, para além das competências próprias que sobre ela impendem porquanto, por via da comparticipação atribuída, destinada à cobertura de parte do custo da grua⁴⁵ a adquirir pela CVSP, assumiu o compromisso e comprometeu-se a substituir o devedor na obrigação principal, posição essa reforçada em diversos momentos, senão vejamos:

1. Por ofício datado de 19/11/01, enviado ao BES pelo então Presidente da Câmara, é afirmado que “(...) O signatário, **Município de Aveiro**, tendo inteiro conhecimento das

⁴¹ Sobre o regime e natureza jurídica das cartas de conforto, vide Menezes Cordeiro in “Manual de Direito Bancário” – 3ª Ed. – Almedina e/ou Conceição Lopes in “Cartas de Conforto – Conceito, Natureza e Regime”, em artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas nº 7923, de 17/09/96, bem como, Acórdão do STJ, relativo ao processo nº 03A057, de 18/03/03.

⁴² Pode-se afirmar que, atenta a natureza do compromisso assumido, nos encontramos perante a concessão de uma fiança que, na terminologia de alguns autores, são designadas de fianças “encapotadas” ou “dissimuladas”.

⁴³ Diploma em vigor ao tempo.

⁴⁴ Sublinhado nosso.

⁴⁵ De acordo com o Dicionário Jurídico de Administração Pública, entende-se por comparticipação “(...) a prestação pecuniária, feita a título de donativo por uma pessoa colectiva de Direito Público (normalmente o Estado) a outra pessoa colectiva de direito público, a um sujeito privado ou a um grupo de sujeitos privados, para a cobertura de, pelo menos, parte do custo de uma obra (...)”.

condições do financiamento em epígrafe (...) comunica o seu acordo à concessão daquele financiamento e respectivos termos e condições (...) declarando que assume (...) expressamente o compromisso de suprir (...) os encargos decorrentes do serviço da dívida subjacente ao supracitado contrato de mútuo (...) concluindo que (...) no que respeita à verba remanescente do serviço da dívida não contemplada no Protocolo, garantirá o integral cumprimento da mesma (...);

2. Através de carta datada de 03/01/05, o Presidente da Direcção dos Bombeiros Novos (CVSP) refere, em carta enviada à presidência da Câmara Municipal de Aveiro, que “(...) essa Instituição assumiu expressamente o compromisso de suportar (...) os encargos decorrentes do serviço da dívida com esse contrato (...)” afirmando ainda que “ (...) Relativamente à dívida remanescente essa Câmara (...) assumiu no caso de incumprimento por partes desta Corporação, o compromisso integral da mesma (...)” (sublinhado nosso);
3. Nas observações constantes de correspondência entre o BES, o CVSP e o Presidente da Câmara, resulta claramente o pagamento, por parte da CMA, dos encargos resultantes dos compromissos assumidos, capital e juros.

Ora, face ao constatado, não restam dúvidas de que a CMA, por via dos protocolos assinados e de diversa correspondência, assumiu como sua a dívida contraída pela CVSP.

Relativamente à emissão de carta de conforto, os responsáveis autárquicos afirmam que o que estava em causa era “(...) possibilitar que o Banco concretizasse o empréstimo pedido pela CVSP (...) (...) cremos que da Carta de Conforto emitida pelo Sr. Presidente da Câmara de então (...) resultou um compromisso ético e moral que acabou por ser suprido por efeito da aprovação do Aditamento ao Protocolo de 2005 (...) concluindo que (...) Nunca se equacionou se da emissão da Carta de Conforto resultou a concessão duma verdadeira garantia, pois nunca veio a ser accionada nos termos legais, desconhecendo-se portanto se o banco poderia vir a invocar que tal Carta de Conforto tinha a natureza duma verdadeira garantia com foro semelhante ao de uma fiança (...).”

A afirmação de não se ter equacionado que, com a emissão da carta de conforto, se estaria perante a concessão duma verdadeira garantia, não colhe, porquanto, dada a natureza jurídica das cartas de conforto, e na esteira de posição já assumida no Acórdão do STJ de 19/12/01 “ (...) as cartas de conforto apresentam em princípio duas partes distintas – uma informativa e outra obrigacional, nesta assumindo o emitente determinada obrigação, que pode ser um mero



dever de diligência, de meios ou de resultado. O valor e a eficácia jurídica das cartas de conforto dependem do sentido das declarações concretamente feitas por quem as subscreve, ou seja, trata-se fundamentalmente de um problema de interpretação e até de integração negocial (...)"

Tendo por base a análise do compromisso assumido, cumpre proceder a uma pequena análise à natureza jurídica das cartas de conforto e às consequências que, pela sua emissão, podem resultar para o emitente, de onde resulta⁴⁶:

1. Nas cartas de conforto fracas, o emitente produz uma mera declaração de informação, de conhecimento ou de aprovação, mas não assume nenhum tipo de responsabilidade relativamente ao eventual incumprimento pelo principal devedor;
2. Nas cartas de conforto médias, o emitente, para além da declaração mencionada no ponto anterior, acrescenta uma declaração que comporta deveres específicos de *facere* ou de *non facere*, ou seja, assume um compromisso de meios não existindo, de uma forma geral, qualquer tipo de responsabilidade do emitente, relativamente à entidade financiada;
3. Nas cartas de conforto fortes, o emitente assume declarações negociais de resultado, i.e., em caso de incumprimento do principal credor, o declarante assume o pagamento caso o principal credor não pague, ocorrendo aquilo que comumente se designa de fiança dissimulada ou encapotada.

Face ao conteúdo e natureza da carta de conforto emitida pelo Município de Aveiro, conclui-se que a mesma se integra no âmbito das cartas de conforto fortes, com todas as responsabilidades inerentes e já explanadas.

Acresce, ainda, que a afirmação de que o Município desconheceria se a instituição bancária, em algum momento, invocaria tal carta de conforto, não corresponde à realidade, uma vez que esta, nas condições prévias à concessão do financiamento em causa exigiu, como garantia desse financiamento, a emissão de carta de conforto, nos termos em que a mesma foi passada, facto revelador de que aquela instituição bancária a accionaria caso houvesse incumprimento por parte do principal devedor.

Atenta a factualidade descrita, conclui-se que os actos praticados são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08 e reintegratória, nos termos do nº 4 do art. 59º da mesma Lei, na redacção

⁴⁶ Neste sentido *vd.* Menezes Cordeiro in "Manual de Direito Bancário" – 3ª Ed. – Almedina.

dada pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, estando a responsabilidade sancionatória prescrita, em virtude de se encontrarem reunidos os pressupostos constantes dos n.ºs 1 e 3 do art. 70º da Lei n.º 98/97, de 26/08 – cfr. Anexo I.

Os montantes pagos e os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos encontram-se identificados nos Anexos I e II.

5. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do art. 2.º, dos n.ºs 2 e 5 do art. 9º e n.º 3 do art. 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante global de €17.164 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros), sendo €572,13 (quinhentos e setenta e dois euros e treze cêntimos) suportados por cada um dos 30 Municípios objecto da presente auditoria.



Tribunal de Contas

6. DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Subsecção, nos termos da alínea a) do nº 2 do art. 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro da Presidência;
 - Aos Presidentes das Câmaras auditadas;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que os Presidentes dos 30 Municípios auditados informem este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações formuladas na parte que lhes for aplicável;
- d) Determinar a remessa deste relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos n.º 4 do art.º 29.º e nº 1 do art.º 57º da referida Lei n.º 98/97, de 26/08;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 5.

Tribunal de Contas, em 4 de Fevereiro de 2010

O Conselheiro Relator


(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,


O Procurador-Geral Adjunto,

Os Conselheiros Adjuntos


(Eurico Pereira Lopes)


(José Manuel Monteiro da Silva)



Tribunal de Contas

ANEXOS

INDICE DE ANEXOS	Págs.
ANEXO I - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	2
ANEXO II - RESPONSÁVEIS PELA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA	3
ANEXO III - ENTIDADES SUJEITAS A CONTROLO CRUZADO	6
ANEXO IV - MUNICÍPIOS CONSTITUTIVOS DE CADA NUTS (278 MUNICÍPIOS)	9
ANEXO V - CONTRADITÓRIO	12



Tribunal de Contas

ANEXO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Ponto	Descrição do facto	Norma violada	Município	Pagamentos efectuados (€)	Responsáveis pela autorização da despesa	Apuramento de responsabilidade	
						Sancionatória	Reintegratória
4.5	Apoio a entidades sem personalidade jurídica Apoios financeiros ilegais concedidos a entidades que não são detentoras de personalidade jurídica, em virtude de não terem sido constituídas nos termos legais.	Art. 64º, nº 1, al. p), da Lei nº 169/99, de 18/09.	Cascais	2.609.444 (a)	Anexo II	Art. 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26/08.	-
			Loures	1.390.355 (b)			
4.7	Assunção de dívidas de terceiros Assunção de dívidas de terceiros.	Art. 3º do CPA	Santarém	227.426 (c)	Anexo II	Art. 65º, nº 1, al. b), da Lei nº 98/97, de 26/08 (e)	Art. 59º, nº 4, da Lei nº 98/97, na redacção introduzida pela Lei nº 48/06 de 29/09.
			Aveiro	409.153 (d)			
4.8	Assunção de dívidas de terceiros e concessão de garantias pessoais Assunção de compromissos que integram a figura da assunção de dívidas de terceiros e outorga de garantias pessoais.						

a) Pagamentos autorizados pelo PCM, António D'Orey Capucho.

b) Pagamentos autorizados pelo PCM, Carlos Teixeira.

c) O PCM Rui Pedro de Sousa Barreiro foi responsável pelos pagamentos efectuados nos anos de 2004 e 2005 nos montantes, respectivamente, de €35.418 e €70.836, enquanto o PC Francisco Maria Moita Flores, foi responsável pelos pagamentos ocorridos nos anos de 2006 e 2007 nos montantes, respectivamente, de €85.596 e €35.576;

d) O PCM Alberto Souto de Miranda foi responsável pelos pagamentos efectuados nos anos de 2002 a 2004 nos montantes, respectivamente, de €89.497, €83.960, e €80.632, enquanto o PC Élio Maia, foi responsável pelos pagamentos ocorridos nos anos de 2005 e 2006 nos montantes, respectivamente, de €78.420 e €76.644;

e) Em relação ao Município de Aveiro a responsabilidade financeira sancionatória encontra-se prescrita, por se encontrarem reunidos os pressupostos constantes dos nºs 1 e 3 do art. 70º da Lei nº 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

ANEXO II – RESPONSABILIDADES PELA AUTORIZAÇÃO DA DESPESA

Município	Executivo		
	2005	2006	2007
Santarém ^(a)	<p>PCM Rui Pedro de Sousa Barreiro</p> <p>Vereação José Joaquim Lima Monteiro Andrade; Manuel António dos Santos Afonso; Maria Luísa Raimundo Mesquita; Idália Maria Marques Salvador Serrão de Menezes Moniz; Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto; Henrique Manuel Soares Cruz; José Marcelino; Ramiro José Jerónimo de Matos Hélia Duarte Félix José Rui Pereira Silva Raposo Nuno Cardigos Fernandes Pedro Nuno Pimenta Braz Francisco Maria Moita Flores Mário José Rodrigues Santos Lígia Corujo Reis Batalha Henriqueta Graça Pereira Carolo Luís Manuel Graça Batista</p>	<p>PCM Francisco Maria Moita Flores</p> <p>Vereação Rui Pedro de Sousa Barreiro; Ramiro José Jerónimo de Matos; Manuel António dos Santos Afonso; Mário José Rodrigues dos Santos; Luís Manuel da Graça Batista; José Marcelino; Lígia Corujo Reis Batalha; Ricardo Zarco Martinho do Rosário Henriqueta da Graça Pereira Carolo Maria Luísa Raimundo Mesquita António Francisco Baptista Valente Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto</p>	<p>PCM Francisco Maria Moita Flores</p> <p>Vereação Rui Pedro de Sousa Barreiro; Ramiro José Jerónimo de Matos; Manuel António dos Santos Afonso; Lígia Corujo Reis Batalha; Luís Manuel da Graça Batista; José Marcelino; Ricardo Gonçalves Ribeiro Gonçalves; Henriqueta da Graça Pereira Carolo Maria Luísa Raimundo Mesquita António Francisco Baptista Valente Clara Cristina Simões Lopes Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto Ricardo Zarco Martinho do Rosário</p>

a) Em virtude de se terem iniciado os pagamentos em 2004, o executivo camarário, ao tempo, tinha a seguinte constituição – Rui Pedro Sousa Barreiro (PCM), José Joaquim Lima Monteiro Andrade, Manuel António dos Santos Afonso, Maria Luísa Raimundo Mesquita, Hélia Félix, Joaquim Augusto Queirós Frazão Neto e José Marcelino (o vereador Henrique Manuel Soares Cruz (não votou, por se encontrar ausente))



Tribunal de Contas

Município	2005	Executivo 2006	2007
Loures	-	-	PCM Carlos Teixeira Vereadores José Augusto Borges Neves; João Pedro de Campos Domingues; António Francisco da Fonseca Pereira; Ricardo Jorge Colaço Leão; Adão Manuel Ramos Barata; José Manuel Abrantes dos Santos; Anabela Feliciano Pacheco; António Pombinho Costa Guilherme; Miguel Jorge Reis Antunes Frasquilho; Paulo Jorge Guedes Silva
Cascais	PCM António D'Orey Capucho Vereação Luis Maria de Barros Serra Marques Guedes; Umberto Pereira Pacheco; João Pães de Sande e Castro; Emílio Herrera /Nelson Miguel Dias da Silva (a); Rui Sousa Dias da Silva; Carlos Filipe Guerra da Anunciação Reis; Alexandre Martins Machado Sargento; Eduardo Diniz Leitão dos Santos Andrade; Ana Clara rocha de Sousa Justino; Manuel Henriques Brigue Ferreira de Almeida	PCM António D'Orey Capucho Vereação Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras; Umberto Pereira Pacheco; João Pães de Sande e Castro; Fernando José de Vasconcelos Arrobas da Silva; Ana Clara Rocha de Sousa Justino; Manuel Henriques Brigue Ferreira de Andrade; Pedro Arantes Lopes de Mendonça; Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida; Artur Martins Ferreira	PCM António D'Orey Capucho Vereação Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras; Umberto Pereira Pacheco; João Pães de Sande e Castro; Fernando José de Vasconcelos Arrobas da Silva; Ana Clara Rocha de Sousa Justino; Manuel Henriques Brigue Ferreira de Andrade; Pedro Arantes Lopes de Mendonça; Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida; Artur Martins Ferreira; Pedro Luis Conde Caldeira Santos

a) Os processos de substituição operados entre estes dois vereadores constam das actas respectivas.



Tribunal de Contas

Município	Executivo		2007
	2005(a)	2006	
Aveiro (b)	<p>PCM Élio Maia</p> <p>Vereação Eduardo Elísio Silva Peralta Feio; Domingos José Barreto Cerqueira; Marília Fernanda Correia Martins; Pedro Ribeiro da Silva; Joaquim Manuel da Silva Marques; Luis Miguel Capão Filipe Lusitana Maria Geraides da Fonseca (c)</p>	<p>PCM Élio Maia</p> <p>Vereação Eduardo Elísio Silva Peralta Feio; Domingos José Barreto Cerqueira; Marília Fernanda Correia Martins; Pedro Ribeiro da Silva; Joaquim Manuel da Silva Marques; Luis Miguel Capão Filipe Lusitana Maria Geraides da Fonseca (c)</p>	-

a) Aditamento ao protocolo celebrado em 2001.

b) Tendo os pagamentos tido início em 2002, os executivos apresentavam a seguinte constituição:

Responsáveis autárquicos em 2001 – **Reunião de 13/09/01 (aprovação do protocolo)** – Alberto Afonso Souto de Miranda (PCM), Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, Jaime Simões Borges, Domingos José Barreto Cerqueira, Maria Antónia Corga Vasconcelos Dias Pinho e Eduardo Belmiro Torres do Couto;

Reunião de 08/11/01 (rectificação ao protocolo) – Eduardo Elísio Silva Peralta Feio (VPCM), Jaime Simões Borges, José Cruz Costa, Domingos José Barreto Cerqueira, Maria Antónia Corga Vasconcelos Dias Pinho, Celso Augusto Baptista Santos e Eduardo Belmiro Torres do Couto;

c) Não votou, porque se ausentou.



Tribunal de Contas

ANEXO III – Entidades sujeitas a controlo cruzado

Município	Entidade apoiada	Município	Entidade apoiada
Bragança	Fábrica da Igreja Nossa Senhora das Graças Grupo Desportivo de Bragança Associação Humanitária do B.V. Bragança	Gondomar	Caixa Previdência da Câmara e Serviços Municipalizados Gondomar Cultural - Assoc. Desenv. Cult. Ed. Gondomar Centro Cultural e Desportivo Trabalhadores C.M. Gondomar
Viseu	Obras Sociais do Pessoal da CMV e SMV Centro Regional das Artes Espect. Da Beira – Teatro Viriato P.A.D.-Produção de Act. Desportivas, S.A.	Faro	Ginásio Clube Naval de Faro Associação Académica da Universidade do Algarve Ambifaro – Agência para o Desenvolvimento Económico de Faro, SA
Guarda	Associação H. B. V. Egitanenses Associação H. B: V. Gonçalo Centro de Estudos Ibéricos	Loulé	Louletano Assoc. Trab. da CML AHBM Loulé
Vila Real	Sport Clube de Vila Real Associação Comercial e Industrial de Vila Real	Beja	Assoc. Cult. e Recreativa Zona Azul AHBV Beja Assoc. Criadores Ovinos do Sul
Matosinhos	Nervir Assoc. P/ Animação Cidade Matosinhos -ANCIMA Centro Cultural Desportivo Pessoal Município Leixões Sport Clube	Évora	AHBVE Serv. Sociais da CME Lusitano Ginásio Clube
Vila Nova de Gaia	Círculo de Cultura Teatral (TEP) FEDAPAGAIA - Federação das Associações de Pais do Concelho de Vila Nova de Gaia Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores de V. Nova de Gaia	Portalegre	Associação dos Bombeiros Voluntários de Portalegre Portalegrense, 1925 Centro de Cultura e Desporto do Pessoal do Município de Portalegre
		Setúbal	Teatro de Animação de Setúbal Serviços Sociais da CMS Assoc. BVSetúbal



Tribunal de Contas

Município	Entidade apoiada	Município	Entidade apoiada
Viana do Castelo	Associação Desportiva de Barroselas Teatro do Noroeste-Centro Dramático de Viana, CRL VianaFestas	Cascais	Associação dos Armadores e Pescadores de Cascais Centro de Cultura e Desporto da Câmara Municipal de Cascais Grupo 1º de Maio de Tires
Guimarães	Vitória Sport Clube Moreirense Futebol Clube Associação Humanitária E.V. Guimarães	Sintra	Centro de Cultura e Desporto de Sintra Real Sport Clube Juventude Operária do Monte Abraão
Braga	Sporting Clube de Braga ABC de Braga - Andebol SAD Universidade do Minho	Loures	Centro de Cultura e Desporto da CM e SMAS de Loures União Desportiva Ponte de Frielas Corpo Voluntário de salvação Publica de Moscavide
Vila Nova Famalicão	Futebol Clube de Famalicão Fábrica da Igreja Paroquial de S. Martinho de Brufe Centro Social e Paroquial de S.M. de Brufe	Torres Vedras	Associação dos Bombeiros Voluntários de Torres Vedras Associação de Educação Física e Desportiva de Torres Vedras Serviços Sociais de Pessoal do Município de Torres Vedras
Aveiro	Centro Desportivo de S. Bernardo Sport Clube Beira Mar Companhia Voluntária de Salvação Pública Guilherme Gomes Fernandes	Leiria	Juventude Desportiva do Lis Obra Social do Pessoal da Câmara Municipal de Loures Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Leiria
Coimbra	Orquestra Clássica do Centro ACIC - Assoc Comercial e Industrial de Coimbra Assoc. pª Festas da Cidade de Coimbra e da Rainha Stª Isabel	Santarém	Clube Desportivo Amiense Centro de Apoio Social da CM e SMAS de Santarém Associação Comercial de Santarém
Castelo Branco	Sport Benfica e Castelo Branco Amato Lusitano - Associaç de Desenvolvimento Assoc. Humanitária dos B. V. Castelo Branco	Porto	CCD dos Trabalhadores da Câmara Municipal do Porto Associação dos Comerciantes do Porto Centro de Informação, consumo e arbitragem do Porto



Tribunal de Contas

Município	Entidade apoiada
Vila Franca Xira	Grupo Desportivo Vilafranquense Sociedade Euterpe Alhandrense Corpo Voluntário de Salvação Pública
Oeiras	CCD CM e SMAS Público Cleto Produções Clube Recreativo Leões de Porto Salvo
Lisboa	Serviços Sociais da CML Assoc. Feirantes da Feira Popular UCCLA



Tribunal de Contas

ANEXO IV – Municípios constitutivos de cada NUTS (278 municípios)

Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve
Porto	Marvão	Lisboa	Évora	Lagoa (Algarve)
Gondomar	Viseu	Cascais	Elvas	Loulé
Barcelos	Ourém	Sintra	Crato	Faro
Espinho	Coimbra	Vila Franca de Xira	Gavião	Lagos
Vila Nova de Famalicão	Torres Vedras	Amadora	Benavente	Albufeira
Santa Maria da Feira	Caldas da Rainha	Barreiro	Azambuja	Portimão
Guimarães	Pombal	Oeiras	Odemira	Vila Real de Santo António
Póvoa de Varzim	Leiria	Seixal	Ponte de Sor	Tavira
Santo Tirso	Alcoçaba	Palmela	Chamusca	Alcoutim
Bragança	Pinhel	Almada	Montemor-o-Velho	Aljezur
Póvoa de Lanhoso	Oliveira do Hospital	Sesimbra	Cartaxo	Olhão
Paços de Ferreira	Trancoso	Mafra	Alter do Chão	Silves
Esposende	Idanha-a-Nova	Loures	SINES	Castro Marim
Ribeira de Pena	Abrantes	Setúbal	Portalegre	São Brás de Alportel
Valpaços	Aveiro	Mora	Mourão	Vila do Bispo
Arouca	Ovar	Odivelas	Mortágua	Mondim de Basto
MAIA	Oliveira do Bairro	Alcochete	Salvaterra de Magos	
Amarante	Alcanena	Monção	Santarém	
Lousada	Ílhavo		Arraiolos	
Penafiel	Covilhã		Santiago do Cacém	
Sabrosa	Albergaria-a-Velha		Portel	
Moimenta da Beira	Estarreja		Coruche	
Vila Pouca de Aguiar	Fundão		Barrancos	
Vila do Conde	Peniche		Vendas Novas	
Vale de Cambra	Lousã		Montalegre	
Vila Nova de Gaia	Sabugal		Estremoz	
Vila Real	Figueira de Castelo Rodrigo		Arronches	
Viana do Castelo	Moura		Murça	
Vila Nova de Cerveira	Melgaço		Nisa	
Fafe	Bombarral		Vidigueira	
Trofa	Penalva do Castelo		Alandroal	
Arcos de Valdevez	Batalha		Almeirim	
Vila Nova de Foz Côa	Tábua		Beja	
Cinfães	Águeda		Rio Maior	
Montemor-o-Novo	Soure		Campo Maior	
Castelo de Paiva	Oleiros		Castro Verde	
Baião	Ferreira do Zêzere		Avis	
Moita	Cantanhede		Golegã	



Tribunal de Contas

Norte	Centro
S. João da Madeira	Fornos de Algodres
Paredes	Tondela
Boticas	Vila Nova de Poiares
Vinhais	Vagos
Macedo de Cavaleiros	Porto de Mós
Celorico de Basto	Sertã
Chaves	Seia
Marco de Canavezes	Castro D`Aire
Vila Verde	Óbidos
Ponte de Lima	Arganil
Monforte	Nelas
Oliveira de Azeméis	Miranda do Douro
Paredes de Coura	Góis
Alijó	Vouzela
Amares	Guarda
Vimioso	Castelo Branco
Penedono	Nazaré
Sernancelhe	Sever do Vouga
Mirandela	Penela
Terras de Bouro	Mangualde
Resende	Alenquer
S. João da Pesqueira	Santa Comba Dão
Lamego	Pampilhosa da Serra
Tabuaço	Tomar
Felgueiras	Miranda do Corvo
Valongo	São Pedro do Sul
Vizela	Marinha Grande
Armamar	Lourinhã
Santa Marta de Penaguião	Cadaval
Murtosa	Aguiar da Beira
Mira	Mação
Caminha	Anadia
Carrazeda de Ansiães	Figueiró dos Vinhos
Vila Flor	Vila Velha de Ródão
Torre de Moncorvo	Almeida
Cabeceiras de Basto	Torres Novas
Ponte da Barca	Alvaiázere
Tarouca	Vila Nova de Paiva
Peso da Régua	Pedrógão Grande
Mogadouro	Gouveia
Alfândega da Fé	Figueira da Foz



Tribunal de Contas

Norte	Centro
Valença	Proença-a-Nova
Monchique	Sátão
Mealhada	Belmonte
Braga	Entroncamento
Mértola	Ansião
Vieira do Minho	Vila de Rei
Freixo de Espada à Cinta	Celorico da Beira
	Castanheira de Pêra
	Vila Nova da Barquinha
	Oliveira de Frades
	Sobral de Monte Agraço
	Penacova
	Carregal do Sal
	Sardoal
	Arruda dos Vinhos
	Mêda
	Penamacor
	Condeixa-a-Nova
	Constância
	Manteigas
	Montijo