



Tribunal de Contas

Auditoria de Conformidade



Município de cascais

Relatório n.º 8/2013 – 2.ª Secção

2013

[PROC. 23/2011 – AUDIT]



29

ÍNDICE DO RELATÓRIO

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1.2. PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	5
2. RECOMENDAÇÕES.....	13
3. RELATÓRIO	17
3.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	17
3.2. METODOLOGIA.....	18
3.3. COLABORAÇÃO.....	18
3.4. CONTRADITÓRIO.....	19
4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	21
4.1. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO ÍTERNO (SCI).....	21
4.2. INVENTARIAÇÃO DOS BENS DO MUNICÍPIO E ATUALIZAÇÃO DOS REGISTOS DO IMOBILIZADO.....	22
4.3. REGIME REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS COMPLEMENTARES.....	26
4.4. TRANSFERÊNCIAS E APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS.....	81
5. EMOLUMENTOS.....	90
6. DECISÃO.....	91

ANEXOS

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Valores gastos com viaturas – 2010.....	74
Quadro 2 – Obras participadas sem concurso público – 2010.....	86

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CIRS	Código do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
CMC	Câmara Municipal de Cascais
CCP	Código dos Contratos públicos
DAFI	Divisão de Administração Financeira
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DR	Diário da República
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LVCR	Lei de vínculos, carreiras e remunerações
M€	Milhões de Euros
MC	Município de Cascais
PER	Programa Especial de Realojamento
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços municipais
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIC	Sistema Inventário e Cadastro
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia



Ficha Técnica

Coordenação Geral

Ana Maria Bento (Auditora-Coordenadora)

Coordenação Técnica

Maria José Sobral (Auditora-Chefe)

Equipa de Auditoria

Quirino Sabino (Auditor)

Madalena Lourinho (Tec. Ver. Superior 1ª Classe)

29





1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. NOTA PRÉVIA

Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria de conformidade ao Município de Cascais (MC) que teve como referência o exercício de 2010.

1.2. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Atenta a análise efetuada às matérias constantes do presente Relatório de Auditoria extraem-se, em síntese, as seguintes conclusões:

1.2.1. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (Cfr. Número 4.1. do Relatório)

O Sistema de Controlo Interno (SCI) é regular, uma vez que ainda não se encontram completamente instituídos métodos e procedimentos de controlo e registo metódico dos factos contabilísticos tendentes a detetar e prevenir a ocorrência de erros e distorções das demonstrações financeiras, com especial relevância para as áreas de disponibilidades, imobilizado, apoios financeiros e benefícios complementares.

1.2.2. INVENTARIAÇÃO DOS BENS DO MUNICÍPIO E ATUALIZAÇÃO DOS REGISTOS DO IMOBILIZADO (Cfr. Número 4.2. do Relatório)

1.2.2.1. Os trabalhos de reconciliação dos registos do Imobilizado com os registos contabilísticos, efetuados em 2011 pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, permitiram identificar dois erros materiais, na transcrição (no número de casas decimais) ao nível dos seus registos, cuja origem remonta a 2002.

1.2.2.2. Atendendo à existência de dois erros materiais ao nível dos registos, conclui-se que o balanço, a 31 de dezembro de 2010, não reflete de forma verdadeira e apropriada a posição financeira do Município no que respeita ao fundo patrimonial e ao ativo imobilizado, encontrando-se ainda por concluir a inventariação dos bens do ativo imobilizado e correspondente atualização dos registos contabilísticos.

1.2.3. REGIME REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS COMPLEMENTARES (Cfr. Número 4.3. do Relatório)

1.2.3.1. Acumulação de funções públicas e privadas e prevenção de conflitos de interesse por parte de trabalhadores municipais que estejam autorizados a exercer funções privadas

1.2.3.1.1. No ano de 2010 existiam 212 trabalhadores do Município em situação de acumulação com funções privadas, dos quais 21 eram dirigentes da autarquia. Em 2011 houve um decréscimo de 65% do número total de acumulações, que passou para 76.

1.2.3.1.2. A análise recaiu sobre os 21 dirigentes que acumulavam funções em 2010 e os respetivos processos mostram que diversos pedidos de acumulação não identificavam, em concreto, o local ou os destinatários dos seus serviços, o horário, a remuneração e as razões por que o requerente entende não existir conflito com as funções desempenhadas.

1.2.3.1.3. O Município de Cascais aprovou, em 25 de janeiro de 2010, o seu “Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas” e, não obstante as acumulações de funções privadas por parte de técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos da área do urbanismo, terem sido qualificadas como de risco, não foram identificadas medidas concretas para evitar a ocorrência de tais situações.

1.2.3.1.4. Também os despachos de autorização da acumulação, por parte do Presidente ou do Vereador com o pelouro dos recursos humanos, e o parecer prévio emitido pelo respetivo superior hierárquico, revelam ausência de uma análise prévia à autorização de acumulação de funções.

1.2.3.1.5. Inexiste evidência de uma monitorização das condições em que decorre a acumulação de funções, sendo certo que a maioria das acumulações vigentes em 2010 foram autorizadas em 1994, sem que tivesse sido feita uma reavaliação sistemática e periódica das situações anteriormente autorizadas, em ordem a detetar a existência de situações de risco eventualmente ainda não autorizadas.

1.2.3.1.6. Torna-se necessário que essa monitorização determinada pelo executivo municipal à luz da «Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de novembro de 2012» relativa à «Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público», seja



executada pelos competentes serviços municipais e objeto de ações de fiscalização sistemática e permanente pelo Gabinete de Auditoria Interna.

1.2.3.2. Benefícios complementares

Em 2010, os onze membros do órgão executivo usufruíram de telemóvel, 10 usufruíram ainda de viatura, combustível e via verde e oito dispuseram ainda de cartão de crédito. Os dirigentes da autarquia usufruíram de todos os benefícios com exceção do cartão de crédito.

1.2.3.3. Cartão de crédito

1.2.3.3.1. Em 2010, as despesas realizadas e pagas através de cartão de crédito ascenderam ao valor global de € 42.525,70, diziam maioritariamente respeito a refeições e não se encontravam devidamente justificadas no valor global de 30.391,35, nos termos definidos no Despacho n.º 69/2009, de 28 de outubro de 2009, do Presidente da Câmara.

1.2.3.3.2. Com efeito, não eram identificados os fins visados, designadamente o interesse público enquadrável nas atribuições e em funções de representação do Município, não havia identificação sumária do evento e dos participantes nem era justificada a urgência na realização da despesa.

1.2.3.3.3. O subsídio de refeição não foi descontado nos dias em que ao eleito local foi paga a refeição a título de despesa de representação, com cartão de crédito, em desconformidade com o disposto no art.º 6º do DL nº 57-B/84, de 20 de fevereiro, nos termos do qual não é permitida a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação.

1.2.3.3.4. Em sede de contraditório, os eleitos locais envolvidos identificaram os eventos e os participantes nas refeições pagas com cartão de crédito e procederam à reposição nos cofres da autarquia dos valores indevidamente recebidos a título de subsídio de refeição, remetendo a este Tribunal os respetivos documentos comprovativos.

1.2.3.3.5. A circunstância de os documentos apresentados permitirem concluir pela conformidade legal dos custos incorridos, face ao despacho n.º 69/2009, do Presidente da Câmara, a título de despesas de representação ou de despesas

enquadradas nas atribuições do Município, com carácter urgente, afasta neste âmbito a sua configuração como eventual infração financeira de pagamento indevido, no que diz respeito à totalidade das despesas em causa.

1.2.3.3.6. No que diz respeito à acumulação de subsídio de refeição com o pagamento de refeição, a circunstância de terem sido repostos os valores relativos a subsídio de refeição, faz cessar os pressupostos de configuração como infração financeira de pagamento indevido, não havendo por isso lugar a responsabilidade financeira dos ordenadores dos pagamentos.

1.2.3.3.7. A eventual configuração como infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por falta de fundamentação, subsiste. No entanto, a apresentação *a posteriori*, das justificações para a realização das despesas em causa, permite a relevação da responsabilidade, com os fundamentos previstos no artigo 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

1.2.3.3.8. Também a eventual responsabilidade sancionatória relativa à acumulação de subsídio de refeição com o pagamento de refeição subsiste, mas a pronta ação do Presidente da Câmara no sentido de acionar os mecanismos de restituição das quantias abonadas a título de subsídio de refeição, não só no ano abrangido pela auditoria, mas também nos anos subsequentes, faz excluir um juízo de censura, verificando-se os fundamentos previstos no artigo 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

1.2.3.4. Telemóveis

1.2.3.4.1. Em 2010, as despesas realizadas com telemóveis ascenderam ao valor global de €145.119,00.

1.2.3.4.2. A fatura mensal é enviada ao utilizador, não tendo a CMC acesso à faturação e aos valores efetivamente gastos, não sendo exigida a sua apresentação aos serviços financeiros para controlo dos consumos efetivos e dos montantes da despesa efetiva que deveria ser autorizada e paga em função dos consumos efetivos.

1.2.3.4.3. Sempre que o plafond não é atingido, o Município não tem mecanismos de controlo e pode estar a autorizar o pagamento de despesas sem que tenha a certeza que



correspondem a consumos efetivos ou custos efetivamente incorridos pelos beneficiários da utilização de telemóveis disponibilizados pelo Município;

1.2.3.4.4. Na hipótese de os consumos não atingirem os plafonds fica a dúvida de saber se o pagamento pelo montante total do plafond se traduz na atribuição de um suplemento remuneratório pago, sem suporte legal e invariavelmente sempre pelo montante, independentemente dos consumos efetivos e que seja suscetível de tributação autónoma;

1.2.3.5. Contrato com a operadora de telecomunicações (Cfr. Número 4.3.2.3. do Relatório)

1.2.3.5.1. As telecomunicações móveis terrestres do Município de Cascais têm vindo a ser asseguradas pela mesma operadora de telecomunicações, pelo menos, desde 1997. Os respetivos contratos têm sido celebrados por ajuste direto, através de sucessivos aditamentos.

1.2.3.5.2. No ano de 2010, o valor base de aquisição do serviço ascendeu a € 549.600,00, montante que face ao disposto no art.º 20º, n.º 1, alínea a) e b) do Código dos Contratos Públicos, obrigaria à escolha do cocontratante mediante a realização de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação. Com efeito, não se evidenciam quaisquer situações que permitam concluir que esta aquisição de serviços se enquadra em qualquer das exceções previstas na lei para a não realização de consulta ao mercado, nos termos dos artigos 4º e 5º do Código dos Contratos Públicos.

1.2.3.5.3. Do mesmo modo, não se evidencia uma fundamentação para a escolha do procedimento, uma vez que não estão reunidos os pressupostos de facto e de direito para a realização de um ajuste direto e, ainda, para a dispensa de contrato escrito ou para a verificação dos requisitos de não exigibilidade da sua celebração.

1.2.3.5.4. A adjudicação dos serviços de telecomunicações e tecnologias de informação sem prévia e periódica consulta ao mercado, não garante a conformidade às regras e aos princípios que presidem à formação dos contratos públicos, constantes do ordenamento jurídico português e do Direito Comunitário, designadamente, os princípios da concorrência, da imparcialidade, da igualdade, da transparência e da publicidade.

1.2.3.5.5. Em sede de contraditório, os responsáveis autárquicos informaram da abertura de concurso público para o “Fornecimento de serviços de telecomunicações para a Câmara Municipal de Cascais”, que culminou com a adjudicação dos Lotes I e II à mesma operadora a que foi sucessivamente adjudicado por ajuste direto desde 1997, e com a celebração dos respetivos contratos em 23 de novembro de 2012, a submeter à fiscalização prévia deste Tribunal.

1.2.3.5.6. As condutas dos responsáveis, apesar de censuradas pela primeira vez pelo Tribunal e apesar de não terem sido objeto de recomendações anteriores, até à realização do contraditório, revelam um grau de culpa grave e continuado, não compaginável com uma relevação da respetiva responsabilidade financeira sancionatória, com fundamento no artigo 65º, n.º 8, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei nº 35/2007, de 13 de agosto.

1.2.3.6. Viaturas, combustíveis e via verde

1.2.3.6.1. Em 2010, as 40 viaturas de serviço afetas aos membros da Câmara e Assembleia Municipais e dirigentes, tiveram um valor de aquisição de €992.102,00 e o valor global da despesa realizada com a respetiva conservação/manutenção, seguros, combustível e via verde foi de €129.554,11.

1.2.3.6.2. Não foram estabelecidos procedimentos e critérios de utilização, claros, precisos e transparentes, devidamente publicitados a todos os munícipes e contribuintes, que promovam a racionalização e o controlo de custos da despesa orçamental e previnam abusos.

1.2.3.6.3. Não é assegurada convergência entre a aplicação das normas tributárias em vigor para a tributação autónoma relativa a utilização exclusiva para uso pessoal de viaturas no setor privado e no setor público nem equidade fiscal e repartição mais equitativa dos benefícios entre ambos os setores, quando esteja em causa aquela utilização de viaturas para uso exclusivo de eleitos locais e de dirigentes autárquicos.

1.2.3.6.4. A afetação de viaturas para utilização exclusiva em serviço não se encontra assegurada, antes se constatou que a sua utilização é feita quer para o desempenho das suas funções, quer para o uso pessoal.



1.2.3.6.5. Importa no futuro tratar diferenciadamente os casos de viaturas atribuídas exclusivamente por motivos de serviço público dos casos de viaturas atribuídas para uso pessoal do utilizador, incluindo fins de semana, feriados e férias.

1.2.4. TRANSFERÊNCIAS E APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS (Cfr. Numero 4.4. do Relatório)

1.2.4.1. As verificações incidiram sobre as transferências de capital para as instituições sem fins lucrativos que, no ano de 2010, ascenderam ao valor global de € 7.316.338,54, e demonstraram o seguinte:

1.2.4.2. A política de atribuição de apoios financeiros a terceiras entidades não obedece a um prévio diagnóstico e hierarquização das necessidades e a uma prévia identificação e quantificação da população-alvo;

1.2.4.3. Com exceção do apoio concedido às entidades desportivas, que dispõe de regulamento, não existem, para os apoios às demais entidades, regulamentos ou normas que estabeleçam os critérios de atribuição e as formas de acompanhamento e controlo da sua aplicação;

1.2.4.4. Não são solicitados às entidades beneficiárias dos apoios, elementos que se revelam imprescindíveis para um efetivo controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, com especial destaque para a observância das normas da contratação pública constantes do CCP, mais especificamente, da realização de consulta ao mercado, quando preenchidos os requisitos legais;

1.2.4.5. Não está instituída uma prática de controlo que permita assegurar a aplicação dos apoios aos fins consignados e conhecer a totalidade de apoios para os mesmos fins por entidades públicas diferentes;

1.2.4.6. Não está instituída uma prática de controlo que permita confirmar a autenticidade e a integralidade dos custos incorridos pelas entidades beneficiárias a partir de um controlo cruzado com os registos contabilísticos dos respetivos autos de medição e da inspeção física das infraestruturas construídas com financiamento assegurado por transferência do orçamento municipal, por forma a evitar que sejam autorizadas pagamentos sem contrapartida legal e idónea, nos termos previstos no art.º 59º, n.º 4, da LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

29





2. RECOMENDAÇÕES

Atenta a natureza das conclusões acima expendidas, formula-se as seguintes recomendações ao órgão executivo do Município de Cascais:

- a) Atualizar a norma de controlo interno e instituir mecanismos efetivos de controlo que permitam a prevenção, deteção e imediata correção de eventuais erros ou distorções, com especial relevância para as áreas de disponibilidades e imobilizado;
- b) Concluir, no ano em curso, o processo de inventariação dos bens imóveis do município e respetiva atualização dos registos contabilísticos;
- c) Fundamentar os atos de autorização dos pedidos de acumulação de funções, demonstrando-se que foi acautelado um eventual conflito de interesses;
- d) Monitorizar e reavaliar periodicamente o substrato fáctico que deu origem à autorização da acumulação de funções, tendo em vista fiscalizar a estrita observância das garantias de imparcialidade e isenção no desempenho de funções pública;
- e) Aprovar planos destinados a assegurar a observância e a monitorização efetivas, pelos serviços municipais competentes, da «**Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de novembro de 2012**» relativa à «**Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público**»;
- f) Encarregar o **Gabinete de Auditoria Interna** de incluir nos seus planos anuais ações de auditoria interna destinadas:
 - à avaliação sistemática e permanente dos processos administrativos e técnicos que se enquadrem nas atribuições do Município, a observância em concreto das normas relativas a impedimentos e suspeições constantes do Código do Procedimento Administrativo, por parte de trabalhadores colocados em áreas de risco, como tal identificadas no **Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações conexas do Município de Cascais**, quer tenham ou não requerido e estejam ou não autorizados a acumular funções públicas e privadas;

-
- à avaliação sistemática e permanente da execução do **Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações conexas do Município de Cascais**.
 - à avaliação e à fiscalização sistemática e permanente da observância da importante « **Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 7 de novembro de 2012** » relativa à « **Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público** », mediante prévia e adequada identificação do respetivo universo e identificação e reavaliação das áreas de risco, e desencadear, sendo caso disso, processos de inquérito ou disciplinares em caso de violação dos deveres legais de diligência a que nesta matéria os trabalhadores municipais estão juridicamente vinculados.
- g)** Determinar a elaboração de relatórios que contenham os resultados dessas auditorias e sua publicação no sítio do Município de Cascais e a sua remessa ao Conselho de Prevenção da Corrupção, simultaneamente com as ações corretivas entretanto adotadas;
- h)** Aprovar deliberação do órgão executivo ou, em alternativa, alterar o despacho n.º 69/2009, de 29 de outubro, do Presidente da Câmara, no sentido de:
- Consagrar o dever de fundamentar a utilização de cartão de crédito, identificando os fins visados, o interesse público enquadrável nas atribuições do Município e em funções de representação deste e a urgência na realização da despesa;
 - Clarificar e densificar o conceito de representação, no sentido de ter sempre subjacente uma relação externa de natureza institucional;
 - Determinar a apresentação ao órgão executivo de informação detalhada sobre as despesas pagas com cartão de crédito, tendo em vista assegurar um controlo efetivo *ex post* sobre a regularidade, a legalidade e a pertinência das despesas pagas, mediante a apresentação de relatório elaborado pelo membro do executivo municipal com o pelouro das finanças, à primeira sessão realizada no mês seguinte a que os custos tenham sido incorridos, os compromissos assumidos e as despesas pagas;



- i) Acautelar que os pagamentos dos consumos de telemóveis correspondam a custos efetivos, incorridos pelos utilizadores, e que se traduzam numa contrapartida legalmente devida;
- j) Consultar periodicamente o mercado de telecomunicações e tecnologias de informação, de forma a garantir a proposta mais vantajosa para o erário público;
- k) Alterar o “Regulamento de utilização de viaturas e máquinas municipais”, tendo em vista estabelecer limites e condições de utilização, incluindo a atribuição de viaturas municipais para utilização exclusiva e em proveito pessoal do utilizador, durante 24 horas por dia, durante os fins de semana, os feriados e as férias, estabelecendo limites mensais aos consumos de combustível por viatura e por utilizador e à utilização da via verde e aos circuitos permitidos na área;
- l) Tornar públicos nos termos de investidura dos eleitos locais, dos despachos de nomeação de pessoal dirigente nos despachos de autorização e nos contratos de pessoal a atribuição de viatura para uso pessoal e exclusivo do utilizador, com indicação do seu preço, modo e forma de financiamento.
- m) Incluir nas declarações efetuados pelos serviços municipais processadores de vencimentos, salários e abonos, para efeitos de IRS, a entregar aos interessados, o valor de aquisição da viatura atribuída para uso exclusivo e pessoal, com a cálculo previsto na legislação tributária relativa á tributação autónoma, para efeitos de ser computado para efeitos remuneração em espécie no calculo do IRS de cada utilizador a quem tenha sido atribuído viatura para uso pessoal e exclusivo, em ordem a assegurar completa convergência com idênticas situações no setor privado e uma maior equidade fiscal.
- n) Aprovar um regulamento externo sobre a atribuição de apoios financeiros, que defina, com transparência e igualdade os critérios de elegibilidade a que todos os potenciais interessados se possam candidatar, e as normas relativas à instrução dos processos de candidatura, sistemas de controlo e de suspensão, revogação e anulação dos apoios, subsídios e subvenções atribuídos;
- o) Verificar a observância *ex ante* dos requisitos legais por parte das entidades beneficiárias de dinheiros públicos na fase de apresentação e análise dos projetos financiados com subsídios, transferências, ou quaisquer outras formas de apoios monetários ou em espécie, designadamente a observância das normas do Código dos Contratos Públicos quando legalmente aplicáveis;



-
- p)** E institucionalizar na prática mecanismos efetivos de controlo, acompanhamento e monitorização *ex post*, física e financeira e de boa aplicação dos apoios a entidades privadas, qualquer que seja a natureza, o regime jurídico e a forma de atribuição, por forma a avaliar a adequação justa e proporcional da sua concretização aos fins de interesse público e de utilidade pública que justificaram e fundamentaram a sua atribuição, alicerçado em sistemas adequados de análise de risco e de ferramentas informáticas que identifiquem as áreas críticas e os pontos fracos, quais as ações corretivas que devem ser adotadas e em que prazo e controlo da sua efetiva adoção.



3. RELATÓRIO

3.1. Natureza, âmbito e objetivos da auditoria

1. O presente Relatório contém o resultado de uma auditoria de conformidade ao Município de Cascais, que teve como referência o exercício de 2010, e visou apreciar, designadamente, se o sistema de controlo interno é fiável e se as operações examinadas efetuadas são legais e regulares, traduzindo-se no exame aos seguintes factos:
 - a) operações e transações do fundo patrimonial, seu impacto e adequada relevação contabilística no respetivo balanço;
 - b) custos incorridos a título de despesas de representação, através de cartão de crédito, autorizadas e pagas com fundamento no Despacho nº 69/2009, de 29 de outubro, do Presidente da Câmara;
 - c) despesas realizadas, autorizadas e pagas, a título de utilização de telemóveis atribuídos a eleitos locais, dirigentes e trabalhadores municipais;
 - d) despesas realizadas a título de serviços de telecomunicações e de tecnologias de informação contratualizadas pelo Município de Cascais com uma operadora e observância das normas da contratação pública;
 - e) despesas realizadas com as viaturas do Município atribuídas aos eleitos locais e dirigentes municipais, a título de serviço público ou de utilização exclusiva e pessoal, em favor dos respetivos utilizadores, ao seu regime de atribuição, ao seu controlo de custos, aos modos de aquisição e formas de financiamento, manutenção e observância do respetivo regime fiscal, verificando-se os pressupostos para tributação autónoma;
 - f) observância das normas legais em vigor sobre o regime de acumulação de funções públicas e privadas e das garantias de isenção e imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo e de prevenção de conflitos de interesse geral e da necessidade do seu controlo e avaliação «ex post» com carácter sistemático e permanente pelo executivo municipal e pelos competentes serviços municipais, designadamente o Departamento de Recursos Humanos e o Gabinete de Auditoria Interna;

-
- g) despesas de capital, autorizadas a título de apoios, subsídios e transferências a favor de particulares;
 - h) a auditoria assim realizada não habilita porém à formulação de juízo global sobre se as demonstrações financeiras refletem de forma adequada e apropriada a situação financeira e patrimonial do Município, para além das relativas ao fundo patrimonial que foram examinadas bem como da sua incidência no balanço, e bem assim a respetiva execução orçamental, nem sobre um juízo global sobre se as transações subjacentes àquelas são, para além daquelas que foram expressamente examinadas, legais e regulares.

3.2. Metodologia

- 2. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho acolhidas pelo Tribunal de Contas no **Regulamento da 2.ª Secção** e no seu **Manual de Auditoria e de Procedimentos**.
- 3. Na fase de planeamento procedeu-se ao tratamento de informação disponível no Tribunal de Contas, designadamente os documentos de prestação de contas. Na fase de execução procedeu-se, inicialmente, à avaliação do sistema de controlo interno (SCI), com recurso a entrevistas com os responsáveis e a testes de procedimento e de conformidade.
- 4. Posteriormente, e tendo por base a avaliação do SCI, foram seleccionadas as áreas a auditar e constituídas as correspondentes amostras, com recurso a métodos não estatísticos, tendo em vista a realização de testes substantivos no âmbito das respetivas operações contabilísticas.

3.3. Colaboração

- 5. Regista-se a recetividade e a boa colaboração prestada pelos eleitos locais, dirigentes e demais trabalhadores da autarquia.



3.4. Contraditório

6. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes dos artigos 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, os responsáveis pelo atual e anterior mandato foram citados, por Despacho Judicial de Contraditório do Juiz Conselheiro Relator, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, nos termos do **Despacho Judicial de Contraditório**, que consta no Anexo II ao presente Relatório e que dele faz parte integrante.
7. Todos os responsáveis individuais citados responderam. O atual e anterior Presidentes da Câmara, os Vereadores do atual e do anterior mandato e o Diretor do Departamento de Sistemas de Informação, apresentaram alegações conjuntas, salientando que *“Muito embora tenham optado pela resposta coletiva, fica expressamente salvaguardado que cada um dos Signatários apenas responde e assume a responsabilidade na parte que lhe diz diretamente respeito.”*
8. Depois de expostas as alegações, concluem *“(…) pedindo que o Tribunal de Contas considere improcedentes e devidamente esclarecidas as dúvidas e questões colocadas no relato de auditoria, de 8 de novembro de 2012, não adotando as eventuais medidas sancionatórias e/ou reintegratórias estipuladas pelos artigos 59.º e 65.º da lei n.º 98/97, na sua atual redação.”*
9. Contudo, e a propósito da alegação de que cada signatário apenas responde e assume a responsabilidade na parte que lhe diz diretamente respeito, importa salientar que no Despacho Judicial de Contraditório, foi determinada a citação ao *“(…) Presidente(s) da Câmara em funções durante o exercício de 2010 e ao Presidente da Câmara atualmente em funções, a título de contraditório institucional, no caso do atual, designadamente para efeitos de confirmação ou infirmação da exatidão factual do relato, para apresentarem os argumentos de natureza jurídica, económica, financeira, de gestão e contabilística que entenderem por conveniente e para se pronunciarem sobre o projeto de recomendações e sobre a sua exequibilidade.”*
10. A Diretora do Departamento de Gestão Financeira, a Chefe de Divisão de Administração Financeira e a Tesoureira, em funções em 2010, apresentaram

alegações individuais que culminam com o pedido de relevação da responsabilidade sancionatória e reintegratória.

11. A Tesoureira veio, genericamente, alegar que *“De acordo com a al. b) do art.º 31º do ROSM, a Tesouraria simplesmente efetua (...) o pagamento das diferentes despesas municipais e conferência dos correspondentes documentos comprovativos”, ou seja, constitui sua competência verificar a existência de suporte físico para o pagamento, devidamente validado e previamente autorizado por quem tinha competências (...) para o efeito. Ora, em todos os pagamentos referidos pelo Tribunal tal foi verificado, à semelhança do que sempre se faz.”*
12. Trazidos novos factos ao processo de auditoria, relativos ao contrato de telecomunicações e de tecnologias de informação, dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2011, os respetivos responsáveis foram citados, por Despacho Adicional de Contraditório do Juiz Conselheiro Relator, para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Ponto 4.3.2.3. do Relato de Auditoria, nos termos daquele Despacho, que consta no Anexo II ao presente Relatório e que dele faz parte integrante. Todos os responsáveis individuais citados responderam: nove apresentaram alegações conjuntas e um pronunciou-se individualmente.
13. As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, *em letra itálico e de cor diferente*, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a pertinência.
14. A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos responsáveis são apresentadas integralmente no Anexo III ao presente Relatório, nos termos do n.º 4 do art.º 13º, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



4. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)

15. Tendo em vista avaliar o sistema de controlo interno (SCI), foram analisados os procedimentos instituídos e identificados os pontos fortes e fracos de cada uma das áreas (Vd. Mapa III do Anexo I).
16. Atentos os pontos fortes e fracos elencados, conclui-se que o SCI é regular, na medida em que ainda não se encontram cabalmente instituídos métodos e procedimentos de controlo e registo metódico dos factos contabilísticos, tendentes a prevenir e evitar a ocorrência de erros e distorções nas demonstrações financeiras, com especial relevância para os seguintes pontos fracos das áreas de disponibilidades, imobilizado, apoios financeiros e benefícios complementares:
- ✓ Não são efetuados balanços à tesouraria;
 - ✓ As reconciliações bancárias são efetuadas por trabalhadores afetos à tesouraria;
 - ✓ Os bens imóveis não se encontram todos inventariados nem reconciliados com a aplicação da Contabilidade;
 - ✓ Não estão estabelecidos os procedimentos e os critérios para a atribuição dos apoios financeiros;
 - ✓ Não se encontram estabelecidos limites para a utilização de viaturas e respetivos consumos;
 - ✓ Não existe controlo *ex post* pelo executivo municipal sobre os fins de interesse públicos enquadráveis nas atribuições do Município e de funções de representação e sobre a urgência da despesa subjacente à utilização de cartões de crédito e sobre a respetiva regularidade, legalidade e pertinência;
 - ✓ Não existe controlo pelos serviços municipais sobre o montante efetivamente gasto com a utilização de telemóveis.
17. Foi, ainda, efetuada a reconciliação bancária das contas do Município a 31.12.2010, não tendo sido detetadas diferenças (Vd. Mapa IV do Anexo I).

18. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas vieram dizer o seguinte: *“Aceita-se a recomendação feita da necessidade de atualização da Norma de Controlo Interno (NCI), pelo que a este propósito nada mais se dirá.”*

4.2. INVENTARIAÇÃO DOS BENS DO MUNICÍPIO E ATUALIZAÇÃO DOS REGISTOS DO IMOBILIZADO

19. A Sociedade de Revisores Oficiais de contas, no Parecer do Auditor Externo, emitido no âmbito da Certificação Legal das Contas do exercício de 2010, formulou a seguinte reserva: *“A inventariação dos bens do Município e correspondente atualização dos registos do imobilizado, nomeadamente dos bens corpóreos (€970.000.000) e dos bens do domínio público (€80.000.000), não foi ainda completamente reconciliada com os registos contabilísticos. Sendo de referir que as amortizações acumuladas foram reduzidas em cerca de €10.700.000 (2009: €4.500.000) por contrapartida de um aumento dos resultados extraordinários do exercício (2009 resultados transitados), tendo por base informação ainda não completamente reconciliada entre os registos do imobilizado e os registos contabilísticos.”*
20. E, ainda, que *“Está em curso um processo de adaptação dos sistemas contabilísticos e de controlo interno para corresponder aos novos requisitos da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos (...)”* que *“(...) tem vindo a determinar vários ajustamentos aos procedimentos contabilísticos e critérios valorimétricos, cuja completa extensão só será conhecida aquando da conclusão dos respetivos trabalhos de adaptação (...).*
21. Posteriormente, a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, através da informação intercalar de 30 de junho de 2011, intitulada *“Informação do auditor externo sobre a informação económica e financeira da Câmara Municipal de Cascais”*, dá conta que *“(...) os trabalhos de reconciliação em curso permitiram identificar no exercício dois erros materiais ao nível dos registos do Imobilizado, com origem e impacto inicial reportado às contas do Município de 2002, cujas retificações se prevê sejam agora propostas à aprovação da Assembleia Municipal de forma a que ainda sejam refletidas no corrente exercício de 2011:*



- *Aquando da conversão dos escudos para euros, em 2002, um lapso de transcrição (no número de casas decimais) levou ao registo de um terreno, cujo custo ascendeu a €7.202.641,63, por €720.264.163, situação que originou uma sobrevalorização, pela diferença, do imobilizado e do fundo patrimonial.*
 - *Aquando da conversão dos escudos para euros, em 2002, um lapso de transcrição (no número de casas decimais) levou ao registo de um imóvel, cujo custo ascendeu a €205.738,26, por €205.738.026. Tendo regularizado o erro na Contabilidade (SCA) ainda em 2003, tal regularização não foi ainda efetuada na aplicação de gestão do Património (SIC), situação que originou, desde então, o registo de amortizações em excesso que ascendem a €28.288.978,63. Desta forma o imobilizado e o fundo patrimonial estão subvalorizados em €28.288.978,63.”*
22. Perante esta informação, foram desenvolvidos procedimentos pela equipa de auditoria, incluindo uma reunião com dois representantes da Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, tendo em vista aferir se:
- ✓ os bens do imobilizado corpóreo identificados pelo auditor externo são propriedade do Município e estão como tal registados;
 - ✓ os registos contabilísticos dos mesmos estão regularizados;
 - ✓ a autarquia já averiguou da eventual existência de outros lapsos de transcrição ou erros materiais que possam ter ocorrido ao nível dos registos do imobilizado.
23. Assim, e após identificação dos imóveis que foram objeto de lapsos de transcrição, foram verificadas as respetivas fichas de inventário, com os valores retificados e com expressão nas contas de 2011, a ficha cadastral de imóvel, a escritura de permuta celebrada em 19.10.2001, a sua descrição na Conservatória do Registo predial e a caderneta predial urbana.
24. Em reunião da CMC de 05.09.2011, foi deliberado, por unanimidade, retificar as amortizações acumuladas em excesso no Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA) diminuindo €28.288.978,63 (...) com reflexo nas contas de 2011 e substituir a ficha

de inventário nº 201 da conta 4221 do Balanço, aprovado em reunião da CMC de 31.03.2003 – “Prestação de contas relativas ao ano de 2002” do montante de €205.738.026,00 para €295.088,84, no Sistema de Inventário e Cadastro (SIC).

25. Na mesma reunião da CMC foi deliberado, por unanimidade, retificar o valor do imóvel, com a substituição da ficha de inventário nº 1043 e da conta 421 do Balanço, aprovado em reunião de 12.04.2004 – “Prestação de contas do ano de 2003”, com reflexo nas contas de 2011, do montante de €720.264.163,00 para €7.202.641,63.
26. Tais retificações foram ainda apreciadas e aprovadas por unanimidade do órgão deliberativo do Município de Cascais em reunião de 26 de setembro de 2011.
27. Os documentos de prestação de contas do Município, do exercício de 2011, que deu entrada no Tribunal de Contas em 30 de abril de 2012, já refletem as retificações em causa.
28. Também a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, no Parecer do Auditor Externo, emitido no âmbito da certificação legal de contas de 2011, formulou a seguinte reserva: *“(…) A identificação no exercício de dois erros materiais ao nível dos registos, com origem e impacto inicial reportado às contas do Município de 2002, cujas retificações foram entretanto aprovadas pela Assembleia Municipal e já refletidas no exercício de 2011. Aquando da conversão dos escudos para euros, em 2002, um lapso de transcrição (no número de casas decimais) levou ao registo: (i) de um terreno cujo custo ascendeu a cerca de €7.200.000, por €720.000.000, situação que originou uma regularização, pela diferença, do imobilizado e do fundo patrimonial; e (ii) de um imóvel, cujo custo ascendeu a cerca de €205.000, por €205.000.000, situação regularizada na contabilidade, ainda em 2003, mas não na aplicação de gestão do património, pelo que foram reconhecidas em excesso no passado amortizações, de cerca de €28.000.000, agora regularizadas por contrapartida do fundo patrimonial.”*
29. A diferença apurada no registo do terreno, no montante de €713.061.521,37, representa, no Balanço de 2010, 66% e 84% dos valores no Ativo e na conta “51 – Património”, respetivamente.
30. Em virtude das amortizações efetuadas em excesso no ano de 2010 e anteriores, quer o Ativo quer o Património encontravam-se subvalorizados. Esta situação teve



reflexos nas Demonstrações de Resultados, na medida em que os resultados operacionais e os resultados líquidos apresentavam-se subvalorizados nos montantes correspondentes ao valor da amortização anual efetuada em excesso.

31. A inventariação dos bens do Município e a correspondente atualização dos registos do imobilizado, designadamente do Imobilizado corpóreo e do domínio público, continua em curso e não se encontra ainda reconciliada com os registos contabilísticos.
32. De acordo com informação prestada pelo responsável do pelouro financeiro e patrimonial, os trabalhos efetuados de reconciliação no inventário e cadastro dos bens patrimoniais, são os seguintes:

-“... Os abates totalizaram €939.831.940,77, este valor refere-se a:

- ✓ *Bens móveis abatidos por não se encontrarem em condições de utilização, assim como doações a instituições;*
- ✓ *Bens imóveis regularizados, nomeadamente os montantes de €713.061.521,37 e €205.738.026, aprovados pelo órgão executivo e deliberativo, relativamente à correção do valor do terreno do Complexo Multiserviços da Adroana, e do valor do prédio urbano destinado à habitação PER, Lote 29 que por lapso, foram inventariados em 2002 por um valor muito superior, na sequência de um erro na digitação do valor de aquisição. Para além destas situações foram elaborados mais 4 autos de regularização para correção de 164 bens lançados em SIC em anos anteriores com valores irregulares, datas de aquisição/início de utilização irregulares, valores sem separação entre terreno e edificação e duplicação de valores pela existência de bens em duplicado.*

-Constata-se que as diferenças de valores entre SIC e SCA (...) que totalizam €83.817.913,33, estão associadas a inúmeras situações de anos anteriores que necessitam de recolha de elementos para posterior regularização e a movimentações contabilísticas ainda não refletidas em património. Procedimentos que serão efetuados nos próximos anos.” (Sublinhado nosso).

33. Atendendo à existência dos dois erros materiais ao nível dos registos, evidenciados em 21, conclui-se que o balanço, a 31.12.2010, não reflete de forma verdadeira e

apropriada a posição financeira do Município, no que respeita ao fundo patrimonial e ao ativo imobilizado, encontrando-se ainda por concluir a inventariação dos bens do ativo imobilizado e correspondente atualização dos registos contabilísticos.¹

34. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, afirmaram o seguinte:

“1 – As situações descritas no ponto 1.2.1. do Relato foram regularizadas ainda durante o exercício de 2011, conforme prestação de contas depositada nesse Venerando Tribunal.

2 – Quanto à inventariação de bens imóveis pertença do Município, atualmente continua a ser efetuada a reconciliação contabilística para que durante o corrente ano fiquem inventariados a totalidade dos bens. Neste momento mais de 60% desses bens já se encontram reconciliados. (...)”

35. Termos em que se justifica que o órgão executivo dê pleno acatamento à recomendação formulada na alínea b) do ponto 2 do Relatório.

4.3. REGIME REMUNERATÓRIO E BENEFÍCIOS COMPLEMENTARES

4.3.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS E PREVENÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE POR PARTE DE TRABALHADORES MUNICIPAIS QUE ESTEJAM AUTORIZADOS A EXERCER FUNÇÕES PRIVADAS

36. No ano de 2010 existiam 212 trabalhadores do Município em situação de acumulação com funções privadas (14% num total de 1521), dos quais 21 eram dirigentes da autarquia (Vd. Mapa VII Anexo I).
37. A análise recaiu sobre uma amostra constituída pelos 21 dirigentes que acumulavam funções em 2010, cujos processos mostram o seguinte (Vd. Mapa VIII Anexo I):
- 20 não indicavam qual a remuneração a auferir;
 - 15 não fundamentavam, de facto e de direito, as razões por que entendem que a acumulação é de manifesto interesse público, ou não existe conflito com as

¹ Nos Mapas V e VI do Anexo I reproduzem-se os Balanços e Demonstrações de Resultados dos exercícios de 2009 e 2010.



funções desempenhadas e não compromete a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;

- 14 não especificavam o horário a praticar, nem o círculo de destinatários;
- 5 não especificavam o local do exercício da função ou atividade;
- 14 acumulavam funções há mais de 10 anos, sem que exista evidência de terem sido sujeitos a reavaliações periódicas tendentes a acautelar, prevenir e evitar situações de eventual conflito de interesses.

38. Em 2011, e na sequência do **Despacho n.º 54/2011, de 4 de abril, do Presidente da Câmara**, que determinava que “...os pedidos de acumulação de funções concedidos (...) devem ser objeto de reapreciação (...), considerando-se revogadas todas as autorizações para acumulação de funções anteriores ao início da vigência da LVCR”, verificou-se um decréscimo de 65% do número total de acumulações, que passou para 76.²

39. O exercício de funções públicas rege-se pelo princípio da exclusividade, pelo que a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública é proibida, salvo nas situações em que por lei seja expressamente permitida.³

40. Os fundamentos subjacentes ao princípio da proibição da acumulação de funções dos trabalhadores que exercem funções públicas têm sido evidenciados pela doutrina e jurisprudência⁴ e prendem-se com razões de interesse público, que exige a dedicação completa do trabalhador, evitando a sua dispersão por outras atividades que possam conflitar com o cumprimento dos horários e tarefas da função pública e, ainda, a imparcialidade, a isenção e a transparência, evitando situações de conflito de interesses.⁵

² Em 2012 o número de trabalhadores em acumulação de funções aumentou para 80.

³ Cfr. o n.º 4 do art.º 269.º da Constituição da República Portuguesa.

⁴ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, in Constituição da República Portuguesa anotada, Coimbra 2003 editora, 1993, e Parecer 88 da PGR, de 12.02.2004.

⁵ Vide, neste sentido, João Alfaia: “a ratio legis é a de evitar a pluralidade de empregos na administração pública – ou, mais rigorosamente, nas pessoas colectivas de direito público – não só pela dispersão de esforços que daí resulta

-
41. O **Conselho de Prevenção da Corrupção**⁶ aprovou, em 1 de julho de 2009, a **Recomendação n.º 1**⁷ sobre “**Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas**” e disponibilizou⁸ o “**Guião**” para a elaboração de planos por todas as entidades das administrações públicas e dos sectores públicos empresariais e fundacionais, apontando, a título meramente exemplificativo, como “**Medidas Preventivas de Risco**”, “**(...) o controlo efetivo das situações de acumulações de funções públicas com atividades privadas e respetivos conflitos de interesses.**”⁹
42. O **Município de Cascais** aprovou, em 25 de janeiro de 2010, o seu “**Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas**” e, não obstante as acumulações de funções privadas por parte de técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos da área do urbanismo, terem sido identificadas como risco, não foram identificadas medidas concretas para evitar a ocorrência de tais situações.
43. De harmonia com o novo regime jurídico em vigor, constante do art.º 28º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR)^{10/11}, a acumulação de funções públicas e privadas deve ser previamente autorizada, mediante a verificação das seguintes condições:
- ✓ A atividade a acumular não for legalmente considerada incompatível;

como, ainda, pelo prejuízo que causa a terceiros, pois haverá, assim, menos empregos disponíveis.”, In conceitos fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, Vol I.

⁶ Entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas.

⁷ Publicada em DR de 22.07.2009.

⁸ Cfr. www.cpc.tcontas.pt

⁹ Também a **Associação Nacional de Municípios Portugueses** disponibilizou um **Plano-Tipo**, publicado em DR de 22.07.2009, destacando, como exemplo de riscos a prevenir no âmbito do regime jurídico da urbanização e edificação, a acumulação de funções públicas e privadas referindo o seguinte: “*Acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas. A acumulação de funções privadas, por parte dos trabalhadores e do pessoal dirigente é, nos termos da lei, ainda que dentro de determinadas limitações, permitida. Atenta a área em causa, torna-se importante a averiguação regular da acumulação de funções privadas por parte dos técnicos ou dirigentes, que possam conflitar com o exercício das suas funções enquanto trabalhadores da Administração Pública.*”

¹⁰ Diploma que estabelece os regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

¹¹ Aplicada à Administração Local pelo DL n.º 209/2009, de 3 de setembro.



- ✓ Os horários a praticar não forem total ou parcialmente coincidentes;
 - ✓ Não ficarem comprometidas a isenção e a imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções;
 - ✓ Não houver prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
44. Do requerimento a apresentar pelos trabalhadores para a acumulação de funções, devem constar obrigatoriamente, nos termos do art.º 29.º da LCVR, os seguintes elementos:
- i. Local do exercício da função ou atividade;
 - ii. Horário em que a atividade se deve exercer;
 - iii. Remuneração a auferir, quando seja o caso;
 - iv. Natureza autónoma ou subordinada da atividade e respetivo conteúdo;
 - v. Razões por que o requerente entende que a acumulação é de manifesto interesse público, ou que a atividade privada não é incompatível com as funções públicas, não é desenvolvida em horário sobreposto ao das funções públicas, não compromete a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas e não provoca prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
 - vi. Razões por que o requerente entende não existir conflito com as funções desempenhadas, designadamente por a função a acumular não ser concorrente ou similar com as funções públicas desempenhadas e não ser com estas conflitantes ou, sendo de conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, não é desenvolvida de forma permanente ou habitual e não se dirige ao mesmo círculo de destinatários e não compromete a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas;
 - vii. Compromisso da cessação imediata da função ou atividade acumulada no caso de ocorrência superveniente de conflito.
45. Importante inovação legislativa constitui o disposto no n.º 3 do art.º 29.º da LVCR), que determina competir “*aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da*

comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto, verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como fiscalizar, em geral, a estrita observância das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas”.

46. Na Administração Local, a competência para autorizar a acumulação do exercício de funções públicas e privadas cabe ao Presidente da Câmara.¹² No caso concreto do Município de Cascais e no ano de 2010, esta competência encontrava-se delegada na Vereadora que detinha o pelouro dos recursos humanos, Maria da Conceição Cordeiro.¹³
47. Também os despachos de autorização da acumulação, por parte do Presidente ou do Vereador com o pelouro dos recursos humanos, e o parecer prévio emitido pelo respetivo superior hierárquico, revelam ausência de uma análise prévia à autorização de acumulação de funções que permita concluir:
- Que tenham sido verificados em concreto, em cada caso, os pressupostos de facto e de direito para a sua autorização;
 - E que tenham sido acauteladas, prevenidas e evitadas situações de eventual conflito de interesses, decorrentes de exercício de atividade profissional privada em áreas coincidentes com as atribuições do Município em geral ou com as das unidades e subunidades orgânicas em que os trabalhadores municipais estejam inseridos ou colocados.

¹² Nos termos do art.º 68º, n.º 2, al. a) e da Lei n.º 169/99, de 18.09, compete ao presidente da câmara municipal *“Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais”*. De acordo com art.º 69º, n.º 2, da mesma Lei, *“O presidente da câmara pode delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada.”*

Por sua vez, a art.º 2.º, n.º 2, do DL n.º 209/99, de 3.09, que procede à adaptação à Administração Local da Lei n.º 12-A/2008, de 27.02, determina que as referências feitas nesta Lei ao membro do Governo ou ao dirigente máximo do serviço ou organismo, consideram-se feitas, para efeitos do presente decreto-lei, nos municípios, ao presidente da câmara municipal.

¹³ Vd. Despacho n.º 91/2009, de 18.11, com as alterações introduzidas pelos Despacho n.º 38/2010, de 26.03, através do qual o então Presidente da Câmara, António Capucho, delegou na Vereadora Maria da Conceição Cordeiro, a competência para *“Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos afetos aos serviços municipais (...), nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 68º da Lei n.º 169/99.”*



29

48. Posteriormente à autorização inexistente ainda evidência de uma monitorização das condições em que decorre a acumulação de funções, sendo certo que a maioria das acumulações vigentes em 2010 foram autorizadas em 1994, sem que tivesse sido feita uma reavaliação periódica, tendo em vista fiscalizar a estrita observância das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas, conforme determina o novo regime jurídico.¹⁴
49. Mas mesmo relativamente a situações constituídas na vigência no novo regime jurídico continua a verificar-se uma prática muito laxa de não verificação dos pressupostos de facto e de direito que em cada caso concreto justificam a sua autorização. A instrução dos processos continua a ser muito deficiente.
50. E continua a não proceder-se a uma avaliação do risco que em concreto possa resultar para a prossecução do interesse público, para a isenção e imparcialidade do trabalhador que requer a acumulação de exercício de funções públicas e privadas.
51. Designadamente os riscos de poder vir a emitir pareceres, a informar e a intervir em processos administrativos ou técnicos designadamente em processos de fiscalização de obras públicas ou de obras privadas, de licenciamento urbanístico, de ordenamento do território e de carácter ambiental, ou do exercício de atividades privadas que se enquadrem nas atribuições do Município resultantes de impulsos processuais de particulares a que sua atividade profissional privada esteja associada e, assim, poder vir a influenciar ilegitimamente o sentido das decisões administrativas em favor de interesses privados sejam eles legítimos, ou não.
52. Não se evidencia uma estratégia ao nível do órgão executivo destinada a prevenir e a evitar que as situações de acumulação de funções públicas e privadas por parte de trabalhadores municipais possam comprometer a sua isenção e imparcialidade, e possam eventualmente dar origem a situações de impedimentos e suspeições que não sejam reconhecidas e declaradas nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo.

¹⁴ Cfr. o n.º 3 do art.º 29.º da LVCR.

53. Do mesmo modo se constata não haver ao nível do executivo municipal uma preocupação de dar orientações e diretivas ao Gabinete de Auditoria Interna para incluir no seus planos anuais de auditoria ações com o propósito avaliar de forma sistemática e permanente:

- as situações de acumulação de funções públicas e privadas;
- as situações de impedimentos e suspeições reconhecidas e declaradas nos termos do Código do Procedimento Administrativo;
- as situações não declaradas ou reconhecidas;
- no âmbito dos processos administrativos ou técnicos que se integrem nas atribuições do Município de Cascais e que corram os seus termos nos serviços municipais, em que intervenham a qualquer tipo, nas áreas de risco identificadas no Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações do Município, trabalhadores municipais em situação de acumulação.

54. Não se conhecem relatórios de auditoria interna destinados a avaliar a execução do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações conexas, nem os seus resultados e recomendações e as ações corretivas entretanto adotadas ao nível do executivo ou dos serviços municipais.

55. A recente aprovação da **«Resolução do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de novembro de 2012»** relativa à **«Gestão de Conflito de Interesses no Setor Público»** coloca a necessidade de o **executivo municipal pôr em prática planos adequados de prevenção de gestão de conflitos de interesses**, assegurar a sua efetiva monitorização pelos **serviços municipais competentes** e a sua avaliação e fiscalização efetiva e sistemática pelo **Gabinete de Auditoria Interna**.

56. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, vieram dizer o seguinte:

“1 - O Gabinete de Auditoria Interna (GAUD) foi criado com a aprovação, pela Assembleia Municipal de Cascais, em 31 de março de 2008, do novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM), publicado no Diário da República, 2.ª série, de 6 de maio de 2008.”



(...) Nesta sequência, por deliberação camarária de 3 de outubro de 2011 (...) (DOC. 1), foi aprovado o Manual do Auditor Interno, documento essencial para o desenvolvimento das Auditorias e da conduta do Auditor neste âmbito.

Também por deliberação camarária de 5 de dezembro de 2011, (...) foi aprovada a Norma de Controlo Interno (DOC. 2), com contributos do GAUD na sua elaboração, na parte que lhe diz respeito. Com efeito, no Capítulo XII da NCI constam, com rigor e detalhe, entre os artigos 91.º e 136.º, todas as competências, metodologias e demais procedimentos a observar quer pelo GAUD, quer pelos trabalhadores e serviços municipais.

Pela Informação n.º 1/GAUD, de 19 de outubro de 2011 (DOC. 3), foi aprovado por despacho do Presidente da Câmara o “Plano de Auditoria do GAUD para 2012” (...). Nesta Informação previam-se duas Auditorias (...).

Pela Informação n.º 6/GAUD, de 15 de dezembro de 2011 (DOC. 4), foram propostas e aprovadas por despacho de 21 de dezembro de 2011, do Presidente da Câmara, mais três Auditorias (...).

Muito embora o GAUD tenha sido implementado recentemente, ou seja, há pouco mais de um ano, a verdade é que neste momento se encontra em pleno funcionamento, estando também a colaborar na criação dum documento fundamental para o Município de Cascais, abrangendo a sua população, os serviços e os trabalhadores municipais, que é o Código das Posturas e Regulamentos do Município de Cascais.

2 – No ponto 1.3.1.6. do Relato da Auditoria de Legalidade desse Venerando Tribunal, a propósito da monitorização da acumulação das funções públicas com privadas por parte dos trabalhadores municipais, é sustentado o seguinte: «Torna-se necessário que essa monitorização determinada pelo executivo municipal à luz da mais importante «Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de novembro de 2012» relativa à «Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público», seja executada pelos competentes serviços municipais e objeto de ações de fiscalização sistemática e permanente pelo Gabinete de Auditoria Interna.»

Sendo da mais elementar justiça reconhecer o esforço efetuado nesta matéria pelo Departamento de Recursos Humanos, no sentido de escrutinar e eliminar acumulações indevidas, no dito Relato não deixa de se reconhecer que «No ano de 2010 existiam 212 trabalhadores do Município em situação de acumulação com funções privadas, dos

quais 21 eram dirigentes da autarquia. Em 2011 houve um decréscimo de 65% do número total de acumulações, que passou para 76.» Ora, não obstante este esforço de redução das acumulações, com a aprovação do novo ROSM por força da imposição feita pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, o Departamento de Recursos Humanos e Assuntos Jurídicos (DHJ), em articulação com o GAUD, irá prestar uma redobrada atenção nesta matéria, tanto mais necessária face à Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de novembro de 2012, relativa à Gestão de Conflitos de Interesses no Setor Público, não só procedendo à sua reavaliação e pertinência de manutenção, como também fazendo incluir no plano de Auditorias para 2013 ações de fiscalização neste âmbito.”

57. Nas presentes alegações, os responsáveis reconhecem a pertinência das observações de auditoria realizadas neste ponto e bem assim a necessidade de desenvolver ações de auditoria interna tendentes a acautelar eventuais situações de conflito de interesses, pelo que se propõem levar a cabo no ano de 2013, através do Gabinete de Auditoria interna, ações de reavaliação e fiscalização de processos de acumulação de funções públicas com privadas.
58. Termos em que se justifica que o órgão executivo dê pleno acatamento à recomendação formulada nas alíneas c) a g) do ponto 2 do presente Relatório.

4.3.2. BENEFÍCIOS COMPLEMENTARES

59. No exercício de 2010, os benefícios complementares usufruídos na autarquia foram os seguintes:
- a) Cartões de crédito
 - b) Telemóveis
 - c) Viaturas
 - d) Combustíveis
 - e) Via verde
60. Os onze membros do órgão executivo usufruíram de telemóvel, 10 usufruíram ainda de viatura, combustível e via verde e oito dispunham ainda de cartão de crédito. Os



dirigentes da autarquia usufruíram de todos os benefícios com exceção do cartão de crédito.

4.3.2.1. Cartões de crédito

61. Em 2010, as despesas realizadas através de cartão de crédito ascenderam ao valor global de € 42.525,70 (Vd. Mapa IX do Anexo I).
62. Através do **Despacho n.º 69/2009, de 28 de outubro de 2009**, do Presidente da Câmara, foi determinada a atribuição "(...) de um cartão de crédito "VISA", no montante de € 4.987,98 (quatro mil novecentos e oitenta e sete euros e noventa e oito cêntimos), para a realização de despesas **urgentes e inadiáveis**, aos (...) membros da Câmara Municipal e ao Sr. Provedor Municipal".
63. No mesmo despacho foi determinado os termos da "utilização e o controlo dos cartões de crédito", os quais devem observar a seguinte metodologia:
 - ✓ Despesas elegíveis: aquisição de bens e/ou serviços integrados no âmbito das atribuições municipais, ou, no caso do Provedor Municipal, as funções decorrentes do respetivo Regulamento, incluindo as de representação, e das competências dos respetivos titulares, em situações de urgência, emergência ou de algum modo imprevisíveis quando os restantes mecanismos instituídos de mobilização financeira se encontrem indisponíveis ou não possam ser acionados com oportunidade para responder àquelas situações;
 - ✓ Apresentação de despesas: os membros da Câmara Municipal supra identificados e o Provedor Municipal devem, imediatamente após a mobilização de fundos por cartão de crédito, remeter ao Departamento de Gestão financeira, uma nota justificativa da despesa efetuada, acompanhada dos correspondentes comprovativos, quer o documento de movimento do cartão, quer o recibo da despesa realizada;
 - ✓ Mecanismos de controlo: o departamento de Gestão Financeira organiza mensalmente um relatório da situação e movimentação de fundos por cartão de crédito, submetendo-o a conhecimento da Câmara Municipal na primeira reunião que se seguir ao dia 15 do mês seguinte."

64. Contudo, e salvo raras exceções, as despesas, que dizem maioritariamente respeito a refeições¹⁵, não se encontravam justificadas nos termos definidos no Despacho, na medida em que:

- i. não foram demonstradas as situações de urgência, emergência ou imprevisibilidade ou a indisponibilidade ou oportunidade para os restantes mecanismos instituídos de mobilização financeira responderem àquelas situações;
- ii. não foram apresentadas as “*notas justificativas da despesa efetuada*”, para além das faturas dos restaurantes e dos extratos dos cartões de crédito;
- iii. não foram implementados e efetuados mecanismos de controlo sobre o interesse público subjacente à realização da despesa, uma vez que os relatórios mensais da situação e movimentação de fundos por cartão de crédito, elaborados pelo Departamento de Gestão Financeira, apenas dão conta dos valores gastos por cada um dos responsáveis, sem identificação dos eventos, dos participantes e do seu enquadramento em despesas de representação e do carácter de urgência.

65. Com efeito, não eram identificados os fins visados, designadamente o interesse público enquadrável nas atribuições e em funções de representação do Município, não havia identificação sumária do evento e dos participantes nem era justificada a urgência na realização da despesa.¹⁶

Excetua-se um ex-eleito local, com alguns casos e montantes pouco significativos.

66. Os custos assim incorridos através de cartão de crédito e as faturas autorizadas e pagas careciam de fundamentação de facto e de direito, não permitindo concluir,

¹⁵ Em 2010 foram apresentados cinco documentos de despesa relativos a flores, alojamento, tecidos e fotos.

¹⁶ “Na sentença nº 08/2006, de 13 de julho, em que também estavam em causa pagamentos autorizados com base em recibos de restaurantes e outros estabelecimentos de restauração (...) e que não referenciavam nem eram acompanhados de demonstração que identificasse as iniciativas considerou-se que: “*Estando em causa dinheiros públicos, as despesas só podem ser autorizadas se devidamente documentadas. As “presunções” nesta matéria são intoleráveis: (...) não basta a alegação de que as despesas resultaram das funções de representação, é necessário que a documentação que as suporta permita evidenciar tal facto ...*”. Cfr. Acórdão nº 4/2011, 3ª S, PL, do Tribunal de Contas.



sem uma justificação adicional pelos eleitos locais envolvidos, que se solicitou em sede de contraditório, se são legais e regulares e se foram incorridos para os fins legais e se havia razões de urgência para a sua realização.

67. Os responsáveis municipais devidamente identificados no Mapa I do Anexo I e que incorreram nos referidos custos e assim assumiram perante terceiros respetivos compromissos, através de cartão de crédito e os que autorizaram os pagamentos *a posteriori* das faturas apresentadas subjacentes àqueles custos, poderiam, querendo, em sede de contraditório, justificar aqueles custos, identificar sumariamente cada evento e seus participantes, subjacente às faturas autorizadas e pagas, e proceder ao seu enquadramento, caso a caso, nos fins previstos no Despacho do Presidente da Câmara nº 69/2009, de 29 de outubro, a fim de que o Tribunal pudesse formular um juízo de conformidade legal das transações em causa e excluir a eventual imputação de responsabilidades financeiras.
68. Sem esta justificação a equipa de auditoria não se encontrava em condições de se pronunciar sobre se os custos incorridos, os compromissos assumidos e as despesas realizadas e autorizadas eram legais e regulares, e, se os pagamentos autorizados se enquadravam ou não nas atribuições do Município, designadamente se concretizavam ou não despesas públicas legitimamente contraídas a título de despesas de representação e se, em consequência, eram ou não legalmente devidos, nos termos e para os efeitos do artigo 59º, nº 4 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 agosto.¹⁷

¹⁷ A não fundamentação e não justificação, mesmo que a posteriori, das despesas assim incorridas poderá vir a indiciar as seguintes infrações financeiras sancionatórias previstas e punidas no artigo 65º, n.º 1, alínea b) e n.º 2º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, imputáveis a título de responsabilidade direta, enquanto autores materiais de factos ilícitos financeiros identificados no Mapa I do Anexo I:

- **Infrações financeiras de assunção dos compromissos não legalmente fundamentados e não enquadrados nas atribuições do Município**, designadamente como despesas realizadas **a título de representação deste**, imputáveis aos responsáveis que incorreram aqueles custos e assumiram perante terceiros compromissos firmes, não conformes ao **Despacho nº 69/2009, de 29 de outubro, do Presidente da Câmara de Cascais**, ao artigo 3º, nº 4, da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro, ao artigo 42º, nº 6, da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei nº 91/2001, de 21 de agosto, aplicável às autarquias locais por força do disposto no artigo 4º, nº 1, da Lei nº

2/2007, de 15 de janeiro, e ao ponto 2.3.4.2 do POCAL aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pela Lei nº 162/99, de 14 de setembro;

- **Infrações financeiras de autorização dos pagamentos não fundamentados e sem a verificação prévia dos requisitos de enquadramento legal e regulamentar** nas atribuições do Município, como **despesas realizadas a título de representação deste** e não conformes às normas legais e regulamentares enunciadas, aos responsáveis que autorizaram os respetivos pagamentos;

Sendo certo que estes ilícitos financeiros são eventualmente releváveis, no âmbito do presente processo de auditoria, nos termos do nº 8 do mesmo artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de agosto, podendo os responsáveis, querendo, apresentar as razões justificativas, em sede de contraditório, que habilitem o Tribunal a fundamentar a respetiva relevação;

E também poderão incorrer em infrações financeiras reintegratórias de pagamentos indevidos, nos termos do artigo 59º, nº 4, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, caso se conclua pela falta de justificação, ou em razão da justificação apresentada, em sede de contraditório, que os custos assim incorridos, os compromissos assumidos e os pagamentos autorizados não se enquadram nas atribuições do Município e em funções de representação deste, sendo por isso indevidos e não são conformes às normas legais e regulamentares enunciadas em 54.

Estas infrações financeiras reintegratórias de pagamentos indevidos podem fazer incorrer os responsáveis que assumiram indevidamente aqueles compromissos e autorizaram indevidamente os respetivos pagamentos, na obrigação solidária de reposição das quantias assim assumidas e indevidamente pagas, no montante total de € 30.391,35, no ano de 2010, acrescidas dos juros de mora legalmente devidos por dívidas ao Estado.

A condenação ou a redução no cumprimento daquela obrigação de reposição cabe à 3ª secção do Tribunal de Contas, ou a conversão em processo de julgamento de responsabilidades, mediante requerimento formulado pelo Ministério Público.

Os responsáveis pelos custos indevidamente incorridos, pela assunção de compromissos indevidos e pela autorização dos pagamentos indevidos nos termos enunciados, têm o dever, nos termos do artigo 65º, nº 1, alínea m), da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, a contrario sensu, de acionar os mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas aos erário públicos centrais, regionais e locais.

No caso das autarquias locais os mecanismos de restituição de quantias devidas ao erário público municipal ou paroquial poderá ser efetuado através do recurso à efetivação judicial ou extrajudicial da obrigação de restituição por enriquecimento sem causa, nos termos previstos no Código Civil e no Código de Processo Civil.

Se os responsáveis o não fizerem poderão adicionalmente também incorrer na infração financeira sancionatória prevista e punida no artigo 65º nº 1, alínea m) e nºs 2 a 7 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, eventualmente relevável nos termos nº 8 daquele mesmo artigo 65º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de agosto, podendo, em sede de contraditório, se assim o desejarem, apresentar razões justificativas que permitam ao Tribunal avaliar e ponderar para efeitos de eventual relevação.



69. Constatou-se, ainda, que o subsídio de refeição não é descontado nos dias em que o eleito local paga a refeição com cartão de crédito, em clara violação do disposto no art.º 6º do DL nº 57-B/84, de 20 de fevereiro, nos termos do qual não é permitido a acumulação do subsídio de refeição com qualquer outra prestação de idêntica natureza ou finalidade, independentemente da sua denominação (Vd. Mapa X do Anexo I).
70. Questionados os serviços sobre a duplicação do pagamento da refeição, o Diretor de Departamento Financeiro informou que *“Este desconto não é tido em consideração pelo DGF, uma vez que o regulamento diz que é para despesas inadiáveis e que não são possíveis de prever através de outros procedimentos. Iremos estudar uma forma de ter este aspeto em consideração no futuro”*.
71. A acumulação de subsídio de refeição com o pagamento de refeições no montante total de € 1.806,21, no ano de 2010, poderia configurar eventual **infração financeira reintegratória de pagamento indevido**, imputável aos responsáveis pela autorização do seu pagamento nos casos em que o subsídio tenha sido pago a quem tenha beneficiado do pagamento de refeições ainda que a título de despesas de representação consideradas legítimas, legais e devidas nos termos do **Despacho nº 69/2009, de 29 de outubro**. Este é também o entendimento da jurisprudência da 3ª Secção do Tribunal de Contas.¹⁸

¹⁸ Os responsáveis pela autorização destes pagamentos indevidos se ainda estiverem em funções têm o dever de acionar os mecanismos de restituição dos subsídios de refeição indevidamente pagos nos casos em que aos eleitos locais tenham sido pagas refeições, ainda que a título de despesas de representação legítimas e legalmente devidas, nos termos do Despacho nº 69/2009, de 29 de outubro, por força do disposto no artigo 65º, nº 1, alínea m) da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro, a contrario sensu, podendo ao recurso à efetivação judicial ou extrajudicial da obrigação de restituir o enriquecimento sem causa, nos termos do Código Civil, mediante compensação em folha de despesa com outros créditos que os beneficiários tenham sobre o Município.

Se os responsáveis em funções não acionarem os mecanismos de restituição poderão também incorrer, para além da **infração financeira reintegratória de pagamento indevido e na conseqüente obrigação de repor as quantias indevidamente autorizadas e pagas**, acrescidas dos juros de mora legalmente devidos por dívidas ao Estado, **na infração financeira sancionatória de não acionar mecanismos de restituição de quantias devidas ao erário público municipal prevista e punida** no artigo 65º, n.º 1, alínea m) e n.º 2 a 7 da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe é dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, eventualmente relevável nos termos do n.º 8 daquele artigo 65º da LOPTC, na redação que lhe

72. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, vieram argumentar o seguinte:

“1 – (...)

2 – (...) o exercício de cargos políticos obriga, com regularidade, à realização de despesas em representação da respetiva Entidade, neste caso o Município de Cascais, que não devem ser suportadas pelos seus titulares, bem como as realizadas com sessões de trabalho, deslocações e estadias, para apenas citar estas. Por último, mas não menos importante, em reuniões de representação do Município de Cascais, sobretudo com entidades privadas, recorre-se ao pagamento de despesas com recurso ao cartão de crédito para manter uma total isenção, imparcialidade e transparência em relação a essas entidades, que o evento poderia colocar em causa.

3 – No sentido de identificar os beneficiários dos cartões de crédito VISA, bem como a metodologia da sua utilização para a realização de despesas urgentes e inadiáveis (despesas elegíveis, apresentação de despesas e mecanismos de controlo), foi emitido o Despacho n.º 69/2009, de 28 de outubro, (...) (DOC. 5) (DOC. 6).

Nas alíneas b) do Despacho e da proposta n.º 341/2011 o texto é igual: «Apresentação de despesas: os membros da Câmara Municipal supra identificados e o Provedor Municipal devem, imediatamente após a mobilização de fundos por cartão de crédito, remeter ao Departamento de Gestão Financeira, uma nota justificativa da despesa efetuada, acompanhada dos correspondentes comprovativos, quer o documento de movimento do cartão, quer o recibo da despesa realizada.» Há que reconhecer que o cumprimento deste mecanismo de apresentação de despesas não foi observado pelos Signatários, razão pela qual, a posteriori, se procurou fundamentar e justificar a realização dessas despesas como a se indica nos mapas seguintes. (...)

é dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, podendo em sede de contraditório e querendo fazer prova das diligências em curso tendentes àquela restituição e à demonstração dos montantes efetivamente restituídos e dos montantes por restituir e das razões que justificam a não restituição ou restituição parcial.

O disposto na referida alínea m) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, apenas é aplicável às situações de não observância do dever de acionamento que ocorrerem a partir da entrada em vigor desta Lei. Os responsáveis são confrontados no contraditório com a observância desse dever, querendo. O seu incumprimento ocorrerá se após o exercício do contraditório não forem apresentadas evidências de que as quantias indevidamente pagas e recebidas se encontram restituídas nos cofres do Município.



A terminar, refira-se que vai ser efetuado o levantamento das situações em que as refeições são coincidentes com almoços em dias úteis pagos com cartão de crédito, excluindo-se deste computo os jantares em dias úteis e os almoços/jantares em dias coincidentes com sábados, domingos e feriados, para efeitos de reposição do subsídio de refeição.

73. Por sua vez, a Diretora do Departamento de Gestão financeira à data da prática dos factos (2010) veio dizer o seguinte: *“Relativamente à tramitação dos procedimentos dos cartões de crédito, informa-se que mensalmente os extratos eram enviados diretamente para os seus titulares (...) que procediam à confirmação da realização das despesas, juntando para o efeito os respetivos comprovativos. No entanto, apesar de terem conhecimento das normas para utilização dos cartões através do dito despacho 69/2009, poucos eram os que procediam à correta justificação da despesa, tal como veio a verificar esse Douto Tribunal.*

Não se pense porém, que terá havido da parte da signatária ou dos serviços que dirigia quaisquer negligência ou falta de zelo no processamento dos mesmos, pois teve oportunidade de alertar frequentemente para a necessidade de justificação das despesas (...).

Assim, considerando que os extratos eram enviados diretamente para os titulares dos cartões, o DGF quando os recebia já o compromisso da despesa era um facto, bem como o pagamento, pois era feito por débito em conta, logo o DGF só tinha oportunidade de espelhar contabilisticamente os movimentos efetuados à posteriori. (...)

Em cumprimento do despacho n.º 69/2009, mensalmente a signatária recebia da DAFI e Tesouraria, mapa com o resumo da utilização dos cartões de crédito, por titular, elaborando informação que remetia à tutela, para posteriormente darem conhecimento à Câmara.”

74. Também a Chefe de Divisão de Administração Financeira à data da prática dos factos (2010) veio alegar que: *“À unidade orgânica que chefeiei (DAFI) chegavam os extratos bancários mensais assinados pelos titulares, acompanhados dos talões de utilização do cartão de crédito respetivas vendas a dinheiro ou faturas/recibos, muitas vezes sem nota informativa de caracterização da despesa. Sem a caracterização da despesa e indicação dos participantes em almoços de trabalho, era impossível aferir se neles*

teriam eventualmente participado colaboradores municipais (a quem, salvo melhor opinião, deveria ser descontado também o subsídio de refeição). (...)

A norma de controlo interno em vigor em 2010 datava de 2002 e era omissa quanto ao tratamento dos cartões de crédito. (...)

A norma de controlo interno atualmente em vigor é também omissa no que respeita ao desconto de subsídios de refeição nos dias em que são utilizados cartões de crédito. (...)

Assinei Ordens de pagamento de vencimentos atestando exclusivamente, no âmbito da delegação de competências que detive, a existência de cabimento, compromisso e registo da despesa em classificação patrimonial segundo o estabelecido no POCAL (...).

75. Através das alegações aqui sumariamente transcritas, os responsáveis foram unânimes em reconhecer que as despesas realizadas através de cartão de crédito nem sempre se encontravam devidamente justificadas, em virtude de não serem identificados os fins visados, em funções de representação do Município, os eventos, os participantes e a urgência na realização da despesa.
76. Porém, e a fim de que o Tribunal pudesse formular um juízo de conformidade legal das transações em causa e excluir a eventual imputação de responsabilidades financeiras, os eleitos locais envolvidos identificaram os eventos e os participantes. (Vd. versão integral das alegações no Anexo III ao presente Relatório). O que habilita agora o Tribunal a formular um juízo de conformidade das transações com as normas legais e regulamentares aplicáveis.
77. Relativamente à acumulação do subsídio de refeição e do pagamento da refeição com cartão de crédito, os responsáveis visados procederam à reposição nos cofres da autarquia dos valores indevidamente recebidos a título de subsídio de refeição, remetendo a este Tribunal os respetivos documentos comprovativos (Guias de Recebimento emitidas em nome de cada beneficiário). (Vd. Anexo III).
78. Através do ofício n.º 001631, de 18.01.2013, o Vereador do Pelouro Financeiro informa ainda: *“Estamos desde já a apurar os valores a repor pelos eleitos relativamente aos anos de 2011 e de 2012, para além de já termos definida uma rotina mensal onde a Direção Municipal de Apoio à gestão (através dos recursos humanos – DVRH e contabilidade – DCCD) se compromete a descontar estes subsídios mediante e*



extrato do mês anterior de forma a que fique desde logo refletido no recibo de vencimento esse desconto.”

79. No relato, antes de realizado o contraditório, os factos descritos eram configurados como:

- Eventual infração financeira de assunção dos compromissos e autorização dos pagamentos não legalmente fundamentados e não enquadrados nas atribuições do Município, prevista e punida no artigo 65º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- Eventual infração financeira reintegratória de pagamentos indevidos prevista e punida no artigo 59º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto
- Eventual infração financeira sancionatória pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos a restituições devidas ao erário público, prevista e punida no artigo 65º, n.º 1, alínea m) e nºs 2 a 7 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei nº 61/2011, de 7 de dezembro.

80. A circunstância de os documentos apresentados permitirem concluir pela conformidade legal dos custos incorridos, face ao despacho n.º 69/2009, do Presidente da Câmara, a título de despesas de representação ou de despesas enquadradas nas atribuições do Município, com carácter urgente, afasta a sua configuração como infração de pagamento indevido, no que diz respeito à totalidade das despesas em causa.

81. Aliás, a existência de despacho a regulamentar a realização e o pagamento de despesas através de cartão de crédito é, por si só, meritória, na medida em que, embora se tenham revelado insuficientes, institui procedimentos a que deve obedecer a sua utilização.

82. A eventual configuração como infração financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, por falta de fundamentação, subsiste. No entanto, o facto de na sequência do despacho judicial de contraditório, os responsáveis terem apresentado *a posteriori*, as justificações para a realização das despesas em causa, exclui um juízo de censura a título de dolo, verificando-se os

fundamentos previstos no artigo 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, para a respetiva relevação. É o que se fará no número 7, alínea b).

83. No que diz respeito à acumulação de subsídio de refeição com o pagamento de refeição ao abrigo do despacho n.º 69/2009, do Presidente da Câmara, enquadráveis como despesas de representação, a circunstância de, por determinação do atual Presidente da Câmara, terem sido repostos os valores relativos a subsídio de refeição, faz cessar os pressupostos de configuração como infração financeira de pagamento indevido, não havendo por isso lugar a imputação e a responsabilidade financeira dos ordenadores dos pagamentos.
84. A responsabilidade sancionatória subsiste, mas a pronta ação do Presidente da Câmara no sentido de acionar os mecanismos de restituição das quantias abonadas a título de subsídio de refeição, não só no ano abrangido pela auditoria, mas também nos anos subsequentes, faz excluir um juízo de censura a título de dolo, verificando-se os fundamentos previstos no artigo 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, para a respetiva relevação. É o que fará no número 7, alínea b).
85. Ainda assim, imperioso se torna formular uma reserva em razão da natureza relativamente à realização da despesa com almoços e jantares cujo evento se traduz em “*reunião de despacho*” e outras reuniões de trabalho em que os participantes são trabalhadores e dirigentes do Município e do respetivo setor empresarial, em virtude de não configurarem funções de representação do município, conforme o disposto no Despacho do Presidente da Câmara n.º 69/2009, de 29 de outubro, ainda que se enquadrem nas respetivas atribuições.
86. Daí que se justifique que o órgão executivo dê pleno acatamento à recomendação formulada na alínea h) do ponto 2 do presente Relatório.
87. Em 2010, a despesa realizada e paga com almoços e jantares de trabalho com trabalhadores da autarquia e do respetivo setor empresarial, ascendeu ao valor global de €7.210,75, representando 17% das despesas realizadas com almoços e jantares pagos através de cartão de crédito (€42.525,70).



88. Com efeito, o exercício de funções de representação de uma entidade pública é sempre desenvolvido no quadro de uma relação externa que, por natureza, é suscetível de acarretar uma despesa extraordinária.¹⁹
89. Não tendo subjacente uma relação com o exterior, intrínseca à natureza da figura da representação institucional, os almoços e jantares dos eleitos locais com trabalhadores e dirigentes do Município e do respetivo setor empresarial, não se encontram abrangidos pelo Despacho do Presidente da Câmara n.º 69/2009, de 29 de outubro.

4.3.2.2. Telemóveis

90. Em 2010, as despesas realizadas com telemóveis ascenderam ao valor global de €145.119,00. Dos 457 telemóveis distribuídos, 118 foram utilizados pelos membros do órgão executivo, dos gabinetes de apoio ao órgão executivo, dirigentes e chefias (Vd. Mapa XI do Anexo I).

¹⁹ Vide, neste sentido, a nota de rodapé 109 do Acórdão n.º 2/2006 – 3.ª Secção (pág. 114 a 117): “ (...) *No seu Parecer n.º 80/2003, publicado no D.R. II Série, de 27 de março de 2004, o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da Republica distingue, a propósito dos suplementos introduzidos pelo novo sistema retributivo da função pública, entre “os que constituem um acréscimo à remuneração base e destinam-se a remunerar particularidades específicas da prestação de trabalho ou a compensar despesas feitas por motivo de serviço”. Os primeiros encontram a razão da sua atribuição nas concretas particularidades da prestação de trabalho, enquanto os segundos se fundamentam na necessidade de ressarcir o funcionário ou agente das despesas efetuadas por causa das suas funções. O abono para despesas de representação inscreve-se neste segundo” No passado houve uma certa distinção entre, por um lado, o conceito de despesas de representação como configurando uma remuneração certa e permanente de titulares de certos cargos públicos e que se “destina a compensar encargos sociais extraordinários que resultam concretamente do cargo – desde atos de cortesia individual, passando pelas exigências de vestuário familiar (...)” e que configuram a chamada pequena representação e, por outro lado, as despesas de representação extraordinárias ou de grande representação, que traduz no pagamento de conta de dotações inscritas nos orçamentos de despesas quando ocorrerem acontecimentos ou exigências. Nesta hipótese o próprio Estado paga as respetivas despesas mediante a exibição das respetivas faturas, podendo suceder aos titulares de certos cargos públicos serem autorizadas por sua iniciativa e conta a realização dessas despesas, estando o respetivo reembolso dependente sempre da respetiva justificação e documentação. Ao contrário do que sucede com estas despesas de grande representação, o abono de despesas de representação tem carácter regular com periodicidade idêntica à da remuneração de base e não depende de qualquer justificação ou documentação ou prestação de contas” (Cfr. MARCELLO CAETANO – “Algumas Notas para a Interpretação da Lei n.º. 2105” in “O Direito” – Ano 93º, 1961).*

91. No “Regulamento da utilização de telemóveis”, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2010, foram estabelecidas as seguintes modalidades e fixação de limites de utilização:

- a) VPN²⁰ – fazer chamadas e enviar SMS dentro da rede de telemóveis da autarquia;
- b) €20 – Generalidade dos colaboradores;
- c) €50 – Chefes de Divisão;
- d) €100 – Diretores Municipais, Diretores de Departamento, Chefe de Gabinete do Presidente, adjuntos e secretários dos gabinetes de apoio aos eleitos locais.
- e) Ilimitado – Presidente da Câmara, Vice-Presidente e Vereadores.

92. Os limites mensais mencionados nas alíneas b), c) e d) obrigaram à celebração de um contrato entre o utilizador e o operador e a fatura mensal é enviada para o utilizador, não tendo o MC acesso à faturação e, por consequência, aos valores efetivamente gastos.

93. Nos termos do art.º 5º do Regulamento da utilização de telemóveis, *“Os telemóveis de serviço devem ser usados exclusivamente para chamadas relacionadas com o serviço. Na modalidade com limite de utilização, quando este é excedido, o utilizador é responsável pelo pagamento do valor em excesso”*.

Questionados sobre o funcionamento dos telemóveis na modalidade com limite de utilização, quando este não é atingido, o Diretor do departamento de sistemas de informação adiantou a seguinte explicação: *“(…) A solução passou por obrigar os colaboradores a assinarem contratos entre estes e o operador, contratos estes que seriam patrocinados por via de um plafond. Quando os custos superassem o plafond seriam suportados pelo colaborador. (...) Atendendo a que o contrato entre o colaborador e o operador é de carácter pessoal e como tal confidencial a autarquia não tem acesso ao detalhe das chamadas efetuadas, nem às faturas que sejam emitidas no âmbito destes contratos.”*

²⁰ Virtual Private Network.



94. Ora, estando em causa dinheiros públicos, as despesas só podem ser autorizadas e pagas quando devidamente documentadas, não sendo admissível que um responsável autárquico venha alegar o carácter confidencial de uma despesa que é paga com dinheiros públicos.
95. No presente caso, e sempre que o *plafond* não é atingido, o Município pode estar a autorizar o pagamento de despesas sem que tenha a certeza que correspondem a consumos efetivos ou custos efetivamente incorridos pelos beneficiários da utilização de telemóveis disponibilizados pelo Município.
96. O Tribunal, em virtude de não ter tido acesso às faturas, não está em condições de pronunciar-se sobre:
- A conformidade legal e a exatidão dos pagamentos autorizados, quando as faturas não atinjam eventualmente o montante do *plafonds* e os pagamentos efetuados correspondem a consumos e custos efetivos, incorridos pelos utilizadores e a uma contrapartida legalmente devida.
 - Se estão ou não a ser pagos montantes iguais ou superiores aos consumos efetivos.
 - Se com esta prática estão ou não a ser incentivados consumos injustificados acima das necessidades de serviço público, sem que o Município disponha de indicadores de médias de consumos efetivos que permitam:
 - fazer uma análise custo-benefício do serviço de comunicações móveis, em comparação com outras ofertas eventualmente mais atrativas do ponto vista económico e mais evoluídas do ponto tecnológico;
 - assegurar um melhor controlo de consumos, e uma redução mais racional e sustentada da despesa.
97. Na hipótese de os consumos não atingirem os *plafonds* fica a dúvida se o pagamento pelo montante total do *plafond* se traduz na atribuição de um suplemento remuneratório pago, sem suporte legal e invariavelmente sempre por aquele montante, independentemente dos consumos efetivos e que seja suscetível de tributação autónoma;

98. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, vieram expor o seguinte:

“1 – Em termos introdutórios diga-se que a Câmara Municipal de Cascais, na sua reunião de 21 de dezembro de 2009, aprovou (...) o “Regulamento da Utilização de Telemóveis” (RUT) (DOC. 7).

(...) na génese da atribuição dos telemóveis, nomeadamente aos Dirigentes, esteve o facto daqueles serem considerados como um instrumento de trabalho, que permite que os seus detentores sejam contactados dentro e fora dos horários de expediente e a qualquer dia da semana, sejam eles sábados, domingos ou feriados, se necessário. Exige, portanto, uma total e permanente disponibilidade por parte dos seus detentores, como se consagrou no n.º 1 do Artigo 6.º do RUT: «A atribuição de telemóvel implica a permanente disponibilidade de contacto do utilizador por este meio.»

Noutra vertente, no n.º 2 do Artigo 3.º do RUT ficou estatuído que «Os limites mencionados nas alíneas b), c) e d) do número anterior obrigam à celebração de um contrato entre o utilizador e o operador, ficando aquele responsável pelo pagamento das despesas que ultrapassem o valor estabelecido.» Por esta razão, o Venerando Tribunal de Contas no ponto 1.3.2.2.2. do Relato observa que a «fatura mensal é enviada ao utilizador, não tendo a CMC acesso à faturação e aos valores efetivamente gastos, não sendo exigida a sua apresentação aos serviços financeiros para controlo por estes dos consumos efetivos e dos montantes da despesa efetiva que deveria ser autorizada, processada e paga em função daqueles consumos efetivos.»

Não se pode deixar de reconhecer pertinência a esta observação, razão pela qual em 9 de janeiro de 2012 foi deliberado aprovar o “Fornecimento de serviços de telecomunicações para a Câmara Municipal de Cascais, pelo período de doze meses e possibilidade de duas renovações por iguais períodos – Abertura de Concurso Público”, onde, no ponto 2. da Parte II – Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos, ficou estabelecido que «O adjudicatário deverá prestar os seguintes serviços adicionais: (...) Análise de consumos e faturação – Deve disponibilizar uma ferramenta de análise que permita ao Município analisar e interpretar os consumos e os valores faturados, bem como traçar os perfis de tráfego, tendo subjacente, entre outras funcionalidades: - Disponibilização de informação de taxação em formato eletrónico, relativa ao detalhe mensal das chamadas, com informação chamada a chamada, relativa aos seguintes



campos de informação: data, hora, número originador, número destino, identificador do tipo de chamada, duração e custo da chamada; - Distribuição de custos por centro de custos; - Disponibilização de acesso on-line à fatura mensal.»

Com a adjudicação destes serviços, deterá a Câmara Municipal de Cascais de instrumentos de análise que lhe permitirão efetuar um controlo detalhado dos consumos efetuados com os telemóveis, garantindo-se assim que os custos decorrem da efetiva utilização dos telemóveis ao serviço público.

2 – Outra questão que irá ser objeto de apreciação jurídica prende-se com a questão enunciada no ponto 1.3.2.2.3. do Relato: «Sempre que o plafond não é atingido, o Município não tem mecanismos de controlo e pode estar a autorizar o pagamento de despesas sem que tenha a certeza que correspondem a consumos efetivos ou custos efetivamente incorridos pelos beneficiários da utilização de telemóveis disponibilizados pelo Município».

Com efeito, irá colocar-se este dossier sobre a apreciação do Departamento de Assuntos Jurídicos, de modo a que o mesmo habilite o Executivo Municipal a adotar as medidas que se mostrem necessárias e adequadas perante uma situação que se afigura de enriquecimento sem causa por parte da Operadora, nos casos em que o Município de Cascais paga o valor integral das importâncias fixadas nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 3.º do RUT, € 20,00, € 50,00 e € 100,00, respetivamente, e estes plafonds não são atingidos.

99. Na presente exposição os responsáveis reconhecem a necessidade de alterar os procedimentos relativos ao pagamento e controlo de custos dos 457 telemóveis de serviço.
100. Mais informam que em janeiro de 2012 foi aprovada a abertura de concurso público para o fornecimento de serviços de telecomunicações para a CMC, onde ficou estabelecido que o adjudicatário deverá prestar os serviços adicionais de análise de consumos e faturação e a disponibilização de acesso *on-line* à fatura mensal, passando a Câmara Municipal a dispor de instrumentos de análise que lhe permitirão efetuar um controlo detalhado dos consumos efetuados com os telemóveis, garantindo-se assim que os custos decorrem da efetiva utilização dos telemóveis ao serviço público.

101. Contudo, e na medida em que não ficou demonstrada a resolução da questão do pagamento dos gastos efetivos com telemóveis, cabe ao órgão executivo da CMC informar este Tribunal sobre as medidas que venham a ser implementadas, demonstrando que as mesmas asseguram que os pagamentos efetuados correspondem a consumos e custos efetivos, incorridos pelos utilizadores e, ainda, que asseguram um efetivo controlo de consumos e uma redução mais racional e sustentada da despesa.

102. Termos em que se justifica que o órgão executivo dê pleno acatamento à recomendação formulada na alínea i) do ponto 2 do presente Relatório.

4.3.2.3. CONTRATO COM A OPERADORA DE TELECOMUNICAÇÕES

103. Os serviços de telecomunicações móveis terrestres do Município de Cascais são assegurados pela mesma operadora de telecomunicações, pelo menos, desde 1997.

104. Os respetivos serviços foram adquiridos por ajuste direto, mediante requisições internas e externas emitidas pelo serviço de aprovisionamento e através de sucessivos aditamentos anuais ao contrato inicial, que não foi reduzido a escrito.

105. Da documentação anexa à Requisição Interna (RI) de 09.01.2010, consta uma proposta comercial da Vodafone, de 15.12.2009, sem indicação de preço global, e uma informação do Diretor do Departamento de Sistemas de Informação, João Alves, de 7 de janeiro de 2010, do seguinte teor: *“A Câmara tem atualmente um operador móvel – a Vodafone. Devido a mudanças internas da gestão desta área e para assegurar a continuidade do serviço não é possível desde já lançar o processo para que se consulte o mercado. O processo será preparado ao longo do ano de 2010 para que em 2011 o operador responsável pela rede móvel (o atual ou um novo) possa fornecer o serviço. Estando, no entanto, ciente dessa situação, foi feita uma negociação para assegurar que os tarifários e demais condições são os melhores que o mercado tem para oferecer. Assim sendo, e decorrente destas alterações estima-se que exista uma redução de 20%, respeitante a custos de 2009 (mantendo o mesmo nível/tipo de tráfego).*

Os serviços contemplados pelo operador são os seguintes:

- Comunicações telefónicas móveis - 409 números de telemóvel;*



- *Serviço VBRA – VPN sobre a rede de dados;*
- *Serviço de gestão de frotas em 169 viaturas;*
- *Serviço de dados 3G em 22 placas com um pacote partilhado de 150 GB mensais incluídos;*
- *Comunicações telefónicas fixas de 2020 números com pacote de 50000 minutos incluídos;*

Todas as condições adicionais estão em anexo a esta informação num documento/proposta da Vodafone.

Face ao exposto solicito que as minutas em anexo à informação sejam assinadas para formalizar estas novas condições contratuais para o ano de 2010.”

106. Esta informação mereceu um despacho de concordância da Vereadora Conceição Cordeiro, submetendo à consideração do Presidente da Câmara *“a assinatura das 3 adendas ao contrato com a Vodafone (...) no valor correspondente à estimativa de custo deste serviço”*.

107. Em 01.01.2010 e 08.01.2010, o então Presidente da Câmara, António Capucho, subscreveu dois aditamentos ao “contrato de serviço telefónico móvel” e em 08.01.2010, subscreveu ainda um aditamento ao “contrato do serviço telefónico acessível ao público num local fixo”. Dos aditamentos não resulta o custo total de adjudicação dos serviços a prestar no ano de 2010.²¹

108. Da documentação anexa à RI de 01.02.2011, consta uma proposta comercial da Vodafone, de 15.12.2010, sem indicação de preço global, um ofício a enviar à Vodafone, uma Requisição Externa *“a fim de formalizar a (...) encomenda”* e com a menção de *“Entregas parcelares”*, cópia da Requisição Externa (RE) 436.10, de 18.03.2010, a solicitar o fornecimento de serviços de comunicações móveis, pelo custo total de € 549.600,00, e cópia dos aditamentos celebrados pelo Presidente da Câmara, em 01.01.2010 e 08.01.2010. Nessa medida, desconhece-se se foram

²¹ Importa ainda salientar que a RI foi elaborada em 09.01.2010 e os aditamentos aos contratos foram subscritos em 01.01.2010 e 08.01.2010

celebrados aditamentos aos contratos iniciais para a prestação dos mesmos serviços no ano de 2011.

109. Desconhece-se ainda o objeto e âmbito do contrato, o preço e as demais cláusulas técnicas, jurídicas e financeiras do serviço prestado, bem como as alterações que eventualmente tenham ocorrido.
110. Tanto mais que esta operadora começou por operar em redes móveis, passando à medida que se foi assistindo à liberalização do mercado, a entrar progressivamente em áreas de negócio que não eram originariamente as suas. É caso das comunicações em rede fixa e dos serviços de tecnologia de informação.
111. Com efeito, a faturação relativa a comunicações fixas diz respeito a números de rede fixa que pertenciam no passado exclusivamente a um operador da rede fixa quando detinha o monopólio das comunicações em rede fixa. O que aponta no sentido de que esse serviço no passado foi assegurado pelo anterior operador em regime de monopólio e exclusivo da rede fixa, passando entretanto para o atual operador com quem o Município de Cascais tem hoje contratualizado a totalidade de serviços de telecomunicações em rede fixa e em rede móvel e os serviços de tecnologia de informação.
112. O Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, exigia a celebração de contrato escrito e determinava que quando não fosse exigível a celebração de contrato escrito ou a mesma fosse dispensada, nos termos aí previstos, as entidades adjudicantes deviam assegurar que as propostas dos concorrentes, ainda que por mera adesão às condições fixadas nos documentos que serviam de base ao procedimento, continham as condições essenciais do fornecimento dos bens ou serviços, designadamente o seu objeto, preço, condições de pagamento, prazo de entrega ou de execução e garantias (art.º 59º).
113. Contudo, não foram apresentados quaisquer documentos que permitam conhecer as condições contratuais, bem como quaisquer despachos/deliberações a dispensar a redução do contrato a escrito, nos termos previstos no artigo 12º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março e no artigo 60º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, para o contrato inicial e adicionais, ou no artigo 95º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos em vigor aquando da emissão das requisições de serviços e dos ajustes diretos ocorridos em 2010 e 2011.



114. Acresce que não foram apresentados documentos que demonstrem que a celebração do presente contrato com a operadora foi precedida de consulta ao mercado, nem se evidenciam quaisquer situações que permitam concluir que as duas requisições internas às compras se enquadram em qualquer das exceções previstas para a não realização de consulta ao mercado, previstas nos artigos 4º e 5º do Código dos Contratos Públicos, relativamente aos ajustes diretos que já ocorreram na vigência deste.

115. Porém, atento o valor base de aquisição do serviço no ano de 2010, de € 549,600,20, conclui-se pela não observância do art.º 20º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código dos Contratos Públicos, que obrigava à seleção do cocontratante, mediante concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, uma vez que *“A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a € 75.000”*.

116. Aliás, a não celebração do contrato inicial e o desconhecimento do seu horizonte temporal inicial, não permitiu até hoje avaliar:

- Se os ajustes diretos ocorridos posteriormente de carácter anual tiveram por referência serviços incluídos no âmbito do contrato inicial;
- Ou se foram envolvendo sucessivas alterações ao conteúdo e objeto das prestações de serviço asseguradas pela operadora no contrato inicial, passando a incluir prestações que não estavam inicialmente incluídas, e quais;
- E a partir de que data passaram a estar incluídas novas prestações e quais as cláusulas jurídicas, técnicas, económicas, financeiras, quanto ao prazo, ao preço e às condições de pagamento, ao cumprimento, ao incumprimento, à mora, a cláusulas penais, às alterações das circunstâncias, à revisão de preços, à modificação e rescisão do contrato e outros modos de extinção dos contratos, que foram sendo sucessivamente negociadas, em que termos e condições.

117. A documentação apresentada relativa aos serviços de telecomunicações móveis, de telecomunicações em rede fixa e de tecnologias de informação contratualizados pelo Município de Cascais com a operadora em causa resulta uma ininteligibilidade e uma opacidade quanto ao conteúdo e objeto dos contratos hoje em vigor e quanto ao conteúdo exato das suas prestações e contraprestações, prazos de vigência e condições de preço.

118. Fica-se sem saber ao certo se o âmbito inicial foi posteriormente alargado ou alterado, para incluir novos *packs* de comunicações móveis ou também *packs* de comunicações em rede fixa ou de tecnologias da informação.

119. O mercado das telecomunicações e tecnologias de informação tem tido uma constante e significativa evolução tecnológica, com alterações constantes das condições de preço e de soluções técnicas e das ofertas apresentadas pelos diferentes operadores, com significativas incidências numa melhor qualidade de serviço e reduções de custos para as empresas, para as famílias e para as administrações públicas. O que exige uma constante análise do mercado e das ofertas apresentadas pelos diferentes operadores. A realização de concurso público constitui a melhor forma de assegurar uma boa gestão.

120. No caso dos ajustes diretos relativos aos serviços telecomunicações e de tecnologias de informação fornecidos ao Município de Cascais em 2010, verifica-se:

- A não observância da exigência legal de realização de concurso público, nos termos do artigo 20º n.º 1, alíneas a) e b) do Código dos Contratos Públicos e inexistência dos pressupostos de facto e de direito para a realização de ajuste direto, nos termos do artigo 24º do mesmo Código.
- Não haver evidências documentais de ter havido uma preocupação de fundamentar, por parte de quem fez as propostas e de quem autorizou os ajustes diretos realizados em 2010 nos termos daquele artigo 24º e de acautelar que esta situação concreta não se enquadrava nos pressupostos de não exigibilidade da celebração de contrato escrito prevista no artigo 95º n.º 1 do Código dos Contratos Públicos ou nos pressupostos de admissibilidade da sua dispensa, nos termos do artigo 95º, n.º 2 do mesmo Código.
- Não haver evidências documentais sobre a existência e o exato conteúdo das cláusulas jurídicas, técnicas, económicas e financeiras relativas aos vários serviços contratualizados hoje em vigor, designadamente no que diz respeito ao preço, prazo, condições de pagamento, cumprimento, incumprimento, mora, cláusulas penais, alteração das circunstâncias, modificação, revogação, rescisão e outros modos extinção dos contratos e sobre a sua conformidade com as normas do Código dos Contratos Públicos.



- Não haver evidências documentais de que a opção do Município de Cascais, por ajustes diretos sucessivos à mesma operadora, tenha sido alicerçado em estudos técnicos e económicos, sobre as necessidades coletivas de serviço público do Município de Cascais e das condições do mercado, da evolução de soluções tecnológicas, das ofertas apresentadas pelos diversos operadores, tendo em vista uma análise custo-benefício que permitisse concluir de forma clara e inequívoca que as soluções e as condições sucessivamente apresentadas pela mesma operadora eram as melhores existentes no mercado e as mais vantajosas do ponto vista técnico, da qualidade de serviço e dos custos, quando comparadas com as soluções alternativas existentes no mercado apresentadas por outros operador.
- Não haver evidências documentais que permitam concluir que as adjudicações sucessivas dos serviços de telecomunicações e tecnologias de informação, por ajuste direto, tenham sido sempre feitas com a realização prévia e periódica de consulta ao mercado, que permitisse assegurar a racionalidade técnica e económica das opções de escolha e que tenha sido conforme às regras e aos princípios que presidem à formação dos contratos públicos, constantes do ordenamento jurídico português e do Direito Europeu, designadamente, os princípios da concorrência, da imparcialidade, da igualdade, da transparência e da publicidade.

121. Igualmente não há evidências documentais que permitam concluir que as decisões de contratar, de autorização de despesa, de seleção do método de escolha dos cocontratantes, de adjudicação, de celebração de contrato escrito, da sua inexigibilidade ou suscetibilidade de dispensa, tenham sido plenamente conformes aos diplomas em vigor à data em que ocorreram, que se foram sucedendo no tempo e que integravam os respetivos regime jurídicos da contratação pública e que eram aplicáveis aos serviços de telecomunicações em rede fixa e em rede móvel e de serviços de tecnologias de informação contratualizados pelo Município de Cascais desde 1997.

122. Além de que os factos praticados entre 1997 e 2006 encontram-se hoje abrangidos pelo prazo de prescrição previsto no art.º 70º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto.

-
123. Já quantos aos factos ocorridos em 2010, e apesar das limitações enunciadas, haverá que concluir pela não conformidade dos atos de autorização de despesa, de seleção do método de escolha do cocontratante, de adjudicação, da dispensa de contrato escrito ou de «*accertamento*», sua inexigibilidade ou sua suscetibilidade de dispensa subsistem grandes dúvidas quanto à documentação de suporte que serviu de fundamento jurídico, técnico, económico e financeiro àquelas decisões.
124. E mais ainda quando ao exato âmbito dos serviços contratados, pois apesar de ambas as requisições expressamente mencionarem adjudicação por ajuste direto de serviços de comunicações móveis, a verdade é que o conjunto de serviços prestados por esta operadora abrange um pacote de serviços mais vasto, ficando-se sem saber se as duas requisições incluem em 2010 sob a epígrafe de “contratação de comunicações móveis” apenas estes serviços ou a totalidade dos serviços elencados.
125. Os atos de decisão de contratar, de autorização de despesa e de adjudicação por ajuste direto dos serviços de telecomunicações móveis à empresa que tem vindo a assegurar de forma continuada esse serviços não estão devidamente fundamentados nas normas legais em vigor da contratação pública.
126. Nem se afigurou à equipa de auditoria que os serviços contratados seriam suscetíveis de ser objeto de subsunção nas normas legais que permitam a não realização de concurso público, face ao disposto no artigo 20.º n.º 1, alíneas a) e b) do Código dos Contratos Públicos e a realização de ajuste direto nos termos do seu artigo 24.º.
127. Também não se afigurou à equipa de auditoria que a não celebração de contrato escrito tenha acolhimento no artigo 95.º, n.º 1 e 2 do Código dos Contratos Públicos, não se verificando nem os pressupostos da sua inexigibilidade nem os pressupostos para a sua dispensa.
128. Não foi proferido nenhum ato administrativo a dispensar a celebração de contrato escrito ou declarar a sua inexigibilidade pelos mesmos responsáveis que autorizaram a realização não sendo possível proceder à imputação de responsabilidades financeiras aos seus autores materiais.



129.No entanto, foi dada execução aos pagamentos emergentes dos contratos que não foram reduzidos a escrito, sem que quem tenha autorizado os pagamentos se tenha certificado que o contrato tenha sido previamente reduzido a escrito, ou sem que as estipulações contratuais de natureza jurídica, técnica, económica e financeira, relativas às condições de pagamento, de mora, de cláusulas penais, de alteração das circunstâncias, de revisão de preços, de modificação ou rescisão do contrato, estivessem sido fixadas, mesmo através da troca de correspondência entre as partes ou da adesão a cláusulas tipo adotadas pelos operadores.

130. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, vieram alegar o seguinte:

“1 – No sentido de procurar esclarecer cabalmente o Venerando Tribunal de Contas, efetuou-se uma pesquisa nos arquivos municipais no sentido de localizar os antecedentes, por mais remotos que fossem, respeitantes à contratação de serviços de telecomunicações com a respetiva Operadora. Dessa busca localizaram-se os seguintes documentos:

AUTORIZAÇÃO DA DESPESA POR AJUSTE DIRETO				
N.º PROC.	JUSTIFICAÇÃO	OPERADORA	VALOR c/ IVA	N.º REQ. EXT.
C-361/97	Art. 23.º n.º 2 al. f) do D.L. n.º 55/95, de 29/3.	TELECEL	3.000.000\$00	349/97
C-1880/97	Idem	Idem	4.000.000\$00	1735/97
C-543/98	Idem	Idem	9.000.000\$00	407/98
C-249/99	Art. 77.º n.º 1 al. j) do D.L. n.º 197/99, de 8/6.	Idem	2.000.000\$00	3576/99
C-306/00	Idem	Idem	17.000.000\$00	279/00
C-3372/00	Idem	Idem	7.500.000\$00	3805/00
C-55/01	Idem	Idem	30.000.000\$00	56/01
C-379/02	Idem	VODAFONE	€ 175.078,06	392/02
C-566/03	Idem	Idem	€ 176.000,00	564, 565, 566/03
C-418/04	Idem	Idem	€ 228.480,00	700, 701/04
C-435/04	Art. 86.º n.º 1 al. d) do D.L. n.º 197/99, de 8/6.	Idem	€ 8.000,00	381/04
DDD 16415	---	Idem	€ 178.500,00	---/2005
DDD 16382	---	Idem	€ 294.013,17	---/2007
C-1744/08	Art. 77.º n.º 1 al. j) do D.L. n.º 197/99, de 8/6.	Idem	€ 363.000,00	1937/08
C-434/09	Art. 86.º n.º 1 al. d) do D.L. n.º 197/99, de 8/6.	Idem	€ 546.000,00	307/09
C-523/10	Art. 16.º n.º 2 do D.L. n.º 18/2008, de 29/1.	Idem	€ 549.600,00	416/10
C-715/11	Idem	Idem	€ 233.700,00	826/11

Obs. – Segue em anexo a documentação referida no Quadro supra (DOCs. 8 a 24).

Não obstante as buscas efetuadas, não se localizaram elementos do ano de 2006.

2 – Do quadro supra resulta que as telecomunicações móveis terrestres e serviços da Câmara Municipal de Cascais têm vindo a ser assegurados pela VODAFONE, anteriormente denominada TELECEL, pelo menos desde 1997, de acordo com o que foi possível apurar e os registos disponíveis.

Pela análise da justificação apresentada no quadro supra, verifica-se que os processos compreendidos entre 1997 e 1998 apresentam como fundamento para o ajuste direto à TELECEL o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março, com as alterações que lhe haviam sido introduzidas pela Lei n.º 22/95, de 18 de julho, e pelos Decretos-Lei n.ºs 80/96, de 21 de junho, e 128/98, de 13 de maio.

Dispunha a alínea f) do n.º 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 55/95 que o Título III, com a epígrafe «Da aquisição de serviços e bens», não era aplicável aos contratos a que se aplicasse a Diretiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de junho, para os setores da água, energia, transportes e telecomunicações. Significava isto que os contratos feitos ao abrigo desta disposição legal se encontravam excecionados da disciplina estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 55/95.

Por seu turno, a alínea a) do artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 55/95, na sua primitiva redação, estipulava que às aquisições de serviços de valor estimado, com exclusão do IVA, igual ou superior a 200.000 ECU, se aplicavam, cumulativamente, os procedimentos gerais definidos no Capítulo II do Título III. (...)

Atento o valor dos contratos – muito inferior ao estabelecido na alínea a) do artigo 96.º – e o disposto no n.º 2 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 55/95, conclui-se que era legalmente admissível o recurso ao ajuste direto.

3 – Com a revogação do Decreto-Lei n.º 55/95 pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, a fundamentação do ajuste direto efetuado à TELECEL (posteriormente VODAFONE) passou a ser com base na alínea j) do n.º 1 do artigo 77.º, nos termos da qual não se encontravam sujeitos ao disposto no Capítulo III e seguintes desse diploma legal os contratos a que se aplicasse a Diretiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de junho, para os setores da água, energia, transportes e telecomunicações.

Por outro lado, as regras do Capítulo XIII aplicavam-se cumulativamente com as disposições dos capítulos anteriores nas aquisições de serviços incluídos no Anexo VI, quando a entidade contratante fosse uma autarquia local (por figurar na alínea d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99) e o valor do contrato fosse igual ou superior a €



200.000,00 (ex vi do n.º 2 do artigo 191.º deste diploma legal). Dado estar-se perante um contrato excecionado das regras que orientam a contratação pública com a aquisição de serviços, também era admissível o recurso ao ajuste direto, tendo sido fundamentada a norma ao abrigo da qual foi efetuada a aquisição dos serviços em causa: alínea j) do n.º 1 do artigo 77.º.

Até 2005 os valores pagos Operadora não ultrapassavam o limiar estabelecido pelo n.º 2 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo que, salvo melhor opinião, os pagamentos em causa, entendidos sempre como respeitantes às sucessivas renovações dos contratos, não são merecedores de crítica.

O contrato continuou, assim, a ser sucessivamente renovado, não obstante a necessidade de proceder a algumas alterações, determinadas quer pelo desenvolvimento tecnológico, quer pelo redimensionamento das infraestruturas de comunicações.

Face ao que, as despesas autorizadas na sequência de ulteriores renovações do contrato celebrado, e, reitera-se, apesar da modificação das necessidades existentes na data de celebração do contrato inicial, tiveram como pressuposto a absoluta necessidade de continuar a assegurar a prestação dos serviços de comunicação, os quais constituem um dos pilares absolutamente essenciais ao normal funcionamento dos serviços.

Com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que entrou em vigor no dia 30 de julho de 2008, o Decreto-Lei n.º 197/99 foi expressamente revogado pela alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º.

Cumprе ainda salientar, para o que mais adiante se dirá, que nos termos do n.º 2 do artigo 16.º deste diploma legal, o CCP não se aplica a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituem objeto de contratos públicos cujo procedimento tenha sido iniciado previamente a 30 de julho de 2008.

Foi neste contexto que, apesar das renovações sucessivas do contrato inicial, e como preliminar a uma operação complexa de levantamento e planeamento detalhado das novas necessidades, foram autorizadas as despesas e renovações do contrato.

Igualmente foi entendido, face a tais modificações e como corolário do princípio da transparência a que a Câmara Municipal de Cascais se encontra vinculada, proceder à redução a escrito das novas condições contratadas, as quais resultaram de processos negociais tendo em vista a proteção do interesse público em especial no que concerne às obrigações financeiras que decorriam de tais renovações contratuais. No entanto, tal não consubstanciou novos contratos, antes novas condições acordadas na sequência da renovação do contrato inicial, as quais se justificaram pela natural evolução do próprio objeto do contrato, decorrentes quer de imperativos de mercado, quer de ajustamentos impostos pelas alterações das necessidades dos serviços, quer, por último, da evolução tecnológica do setor das comunicações.

4 – Não se escamoteia que, quando se detetou esta situação, se concluiu pela completa inviabilidade legal da sua manutenção nos moldes em que a mesma assentava, procurando-se fazê-la cessar mediante o lançamento de um concurso público. A realidade demonstra que por razões orgânicas e estruturais inerentes às infraestruturas da rede de comunicações da Câmara Municipal de Cascais – razões que se podem resumir à evolução tecnológica do setor não acompanhado em termos de modernidade pela infraestrutura existente, agravado pela expansão e crescimento da dimensão do Município e pela dispersão geográfica dos inúmeros serviços que integram a Câmara Municipal de Cascais – tornava exigível alterar os procedimentos necessários à contratação da prestação dos serviços de telecomunicações.

(...)

Com o propósito de desencadear um novo procedimento concursal com vista à contratação duma nova prestação de serviços, foi iniciada uma morosa e complexa operação de análise e descrição da infraestrutura existente, bem como de planeamento das reais e atuais necessidades dos serviços, elaborando proposta de modernização da própria rede, tendo em consideração os novos processos tecnológicos entretanto desenvolvidos nesta área.

Todavia, enquanto perdurou esta operação, foi necessário continuar a assegurar a prestação dos serviços de telecomunicações, as quais, tal como atrás referido, constituem um dos pilares de modernização essencial ao bom funcionamento dos serviços.



Face ao que se justificou, a partir de 2008 e até ao presente, continuasse a ser renovado o contrato inicial, sem prejuízo de a Câmara Municipal de Cascais ter procurado garantir o acompanhamento da qualidade e controlo das condições (...). (...)

Nesta sequência, por deliberação camarária de 9 de janeiro de 2012 (...) (DOC. 26), foi deliberado o lançamento dum procedimento concursal para o “Fornecimento de serviços de telecomunicações para a Câmara Municipal de Cascais, pelo período de doze meses e possibilidade de duas renovações por iguais períodos – Abertura de Concurso Público”.

Por deliberação camarária de 10 de setembro de 2012, (...) foram adjudicados os Lotes I e II à Vodafone Portugal – Comunicações pessoais, S.A., tendo os contratos (DOCS. 27, 28 e 36) sido celebrados em 23 de novembro de 2012, indo ser submetidos à fiscalização prévia desse Venerando Tribunal.”

131. Em face das alegações apresentadas, sublinhe-se, em primeiro lugar, que os esclarecimentos/documentos agora apresentados, relativos ao período de 1997 a 2009, não foram entregues à equipa no decurso da auditoria, não obstante terem sido reiteradamente solicitados.
132. Os documentos agora remetidos, que constituem os processos de realização da despesa com a aquisição de serviços de telecomunicações e tecnologias de informação à mesma operadora, relativos aos anos de 2007 a 2011, são compostos por requisições internas e externas e por informações de autorização de despesa por ajuste direto.
133. A análise de tais documentos permite concluir que o contrato celebrado com a operadora de telecomunicações foi objeto de aditamentos anuais que resultaram de sucessivos procedimentos por ajuste direto sem consulta a outras operadoras, em nada diferindo do processo antes analisado, relativo ao ano de 2010.
134. Também nestes anos o processo de despesa nasceu com a emissão de requisição interna e externa e com uma informação de autorização de despesa por ajuste direto, onde os Vereadores da Área Financeira e do Pelouro da Manutenção e Trânsito autorizaram a realização da despesa por ajuste direto e através da celebração de um aditamento ao contrato inicial que não foi apresentado.

135. Assim, e uma vez que a matéria de facto se mantém constante, aplica-se aos anos de 2007, 2008, 2009 e 2011, *mutatis mutandis*, a análise jurídica que recaiu sobre os factos que constituem o processo de realização da despesa de 2010, vertida nos pontos 112 a 130 supra.

136. Com efeito, quer o DL n.º 197/99, de 8 de junho, em vigor no ano de 2007, quer o Código dos Contratos Públicos, em vigor desde 2008 ²², exigiam que o contrato fosse reduzido a escrito e precedido de consulta ao mercado, atento o valor base de aquisição do serviço que, nos anos de 2007 a 2011, foi o seguinte:

ANO	VALOR BASE (€)
2007	294.013,17
2008	360.000,00
2009	546.000,00
2010	549.600,00
2011	233.700,00

137. Assim, nos ajustes diretos relativos aos serviços telecomunicações e de tecnologias de informação fornecidos ao Município de Cascais no período de 2007 a 2011, conclui-se pela não observância do disposto no artigo 80º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 197/99, de 8 de junho e no artigo 20º, n.º 1, alíneas a) e b) do Código dos Contratos Públicos, que obrigavam à seleção do cocontratante, mediante concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação e, bem assim, pela não observância dos artigos 59º e 60º do DL n.º 197/99, de 8 de junho e do artigo 95º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, que exigiam a celebração de contrato escrito.

138. As decisões de realização de ajustes diretos em 2007, 2008, 2009 e 2011, não sendo conformes às normas legais em referência, podem configurar infrações financeiras sancionatórias previstas no artigo 65º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputáveis aos responsáveis que constam do Mapa I do Anexo I, na qualidade de autores materiais dos ilícitos, nos termos dos artigos 61º, n.º 1 e 67º, n.º 3 da mesma Lei e aos dirigentes que, nos termos dos artigos 61º, n.º 3 e 67º da mesma Lei,

²² O CCP entrou em vigor em 29 de julho de 2008 e os despachos de autorização da despesa foram proferidos em 8 e 9 agosto de 2008.



subscreveram as informações nas quais foram exaradas os despachos de autorização dos Vereadores das Finanças e do Pelouro da Manutenção e Trânsito.

139. Os responsáveis pelos factos praticados nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2011, e que apresentaram alegações conjuntas, vieram dizer o seguinte:

“Em relação ao contraditório levado ao conhecimento de V. Exa através do ofício n.º 47200, de 10 de dezembro de 2012 (...) mutatis mutandis os Signatários mantêm ou sufragam o aí expendido, nomeadamente quanto à possibilidade legal de as contratações dos serviços em causa terem sido efetuadas com fundamento em que se tratava de sucessivas prorrogações do contrato inicial.

(...)

Nos anos em causa, o Autarca responsável pela gestão da Área das Telecomunicações não era o mesmo que o da Área Financeira, pelo que os processos quando eram submetidos a este último já vinham com as informações prestadas sobre o enquadramento legal da aquisição desses serviços. Por outro lado, vindo tais aquisições a ser enquadradas ao longo dos anos conforme se indicou (...), criou no espírito de todos os envolvidos – Autarcas, Dirigentes e Funcionários – a convicção de estar a ser respeitada a legalidade do procedimento.”

(...).

140. O Chefe de Divisão de Aprovisionamento em funções de junho de 2003 a janeiro de 2010, veio alegar o seguinte:

“ (...) o signatário sempre pautou a sua postura pelo cumprimento dos princípios tipificados nos art.º 7º a 15º do DL 197/99 de 8 de junho e mais tarde no CCP no n.º 4 do art.º 1º, propondo inclusivamente (...) que se promovesse despacho ou ordem de serviço para que todas as aquisições por ajuste direto (...) se promovesse a consulta no mínimo a duas entidades (...).

Novo exemplo e considerando também a entrada em vigor do novo CCP, aprovado pelo DL 18/08 de 29 de janeiro, e tomando como referência a receção da RI na DAPR alvo de análise (n.º 14206), junto de uma outra (n.º 14207) também sobre comunicações, promovi internamente no âmbito do DGF um pedido de elaboração de informação, que resultou no parecer n.º 38/09 de 21 de abril e que transcrevo “À DAPR, concordo com o proposto, solicite-se ao serviço para desencadear desde já o

procedimento para 2010 e anos seguintes, devendo dar-se seguimento ao processo para o ano em curso, tendo em conta a emissão de RI e data atual”, seguidamente teve um despacho por parte do Sr. Vereador da Área Financeira em 13 de maio e que transcrevo “agradeço regularização célere desta situação. (...)”

141. As alegações apresentadas no âmbito do primeiro contraditório, relativas aos factos praticados no ano de 2010, e agora corroboradas no âmbito do segundo contraditório, relativas aos factos praticados nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2011, defendem que a disciplina do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março, não era aplicável aos contratos a que se aplicasse a Diretiva n.º 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de junho, para os setores da água, energia, transportes e telecomunicações.
142. Porém, e atendendo à situação de concorrência efetiva no que respeita aos contratos no sector das telecomunicações, na sequência da aplicação da regulamentação comunitária tendente a liberalizar este sector, é a própria Diretiva n.º 93/38/CEE, que ressalva: *“Considerando que a presente diretiva não deve ser aplicável às atividades destas entidades que não digam respeito aos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, ou que, ainda que deles fazendo parte, se encontrem diretamente sujeitas ao jogo da concorrência em mercados cujo acesso não seja limitado”* (ponto 13).
143. Também o DL n.º 223/2001, de 9 de agosto, que transpõe aquela Diretiva comunitária para o direito interno português, define que *“(…) não se aplica aos contratos que as entidades referidas no n.º 1 celebrem para execução de obras ou aquisição de bens ou serviços, quando exclusivamente destinados a permitir-lhes assegurar a prestação de um serviço de telecomunicações, sempre que outras entidades tenham a possibilidade de oferecer os mesmos serviços na mesma área geográfica e em condições substancialmente idênticas.”* (art.º 6º, n.º 2).
144. Afastada a aplicação da Diretiva em causa ao sector das telecomunicações, importa ainda sublinhar que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem sido imperativo na afirmação de que ainda que as diretivas comunitárias excluam do seu âmbito algumas áreas de contratação, os princípios comunitários da contratação



pública, em especial, o da concorrência, se aplicam, uma vez que derivam diretamente dos tratados comunitários.²³

145. Com efeito, o respeito pelos princípios em causa, que subjazem a qualquer atividade de contratação pública, ainda por força dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão, exigem que para a formação dos contratos devam ser usados procedimentos que promovam o mais amplo acesso à contratação dos operadores interessados.

146. Também a jurisprudência do Tribunal de Contas tem sido pacífica em determinar a observância dos princípios estruturantes da contratação pública, ditados pelos ordenamentos comunitário e interno, ainda que em contexto de não aplicabilidade das Diretivas Comunitárias.²⁴

147. De igual modo, a afirmação constante das alegações, de *“que nos termos do n.º 2 do artigo 16.º deste diploma legal (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro) o CCP não se aplica a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituem objeto de contratos públicos cujo procedimento tenha sido iniciado previamente a 30 de julho de 2008”*, carece de fundamento, na medida em que esta norma, que consagra o princípio da não retroatividade da lei, aplica-se aos contratos validamente constituídos à luz da lei anterior vigente, mas cuja prorrogação do prazo de execução se operou após a entrada em vigor do CCP.

148. Com efeito, não é correto qualificar como prorrogações do prazo de execução os sucessivos aditamentos ao alegado contrato celebrado com a operadora de telecomunicações que, aliás, nunca foi apresentado, já que as respetivas condições técnicas e financeiras não se mantêm constantes, bem pelo contrário, são sistematicamente alteradas, como aliás os próprios responsáveis reconhecem nas

²³ Vide Acórdão do TJUE de 20 de maio de 2010, processo T-258/06 _ “Escolha das entidades a convidar para o procedimento de ajuste direto à luz do Código dos Contratos Públicos”, com anotação de Pedro Gonçalves in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010, pp. 881-902 (Estudos sobre Contratos Públicos, pp. 11 ss.);

²⁴ Vide, por todos, o Acórdão n.º 23/2011- 1ª Secção/PL, de 14.07.2011, onde pode ler-se: *“A atividade contratual pública é, assim, informada pelos princípios da igualdade, da concorrência e da transparência, os quais, como referimos, decorrem do ordenamento comunitário e constitucional [interno]. (...)”*

alegações aqui transcritas, em especial o preço, que todos os anos se altera, como facilmente se constata pela leitura do quadro elaborado pela autarquia, constante do ponto 1 das presentes alegações.

149.É jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que estamos perante uma alteração substancial quando se modifica o equilíbrio económico do contrato a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista nos termos do contrato inicial.²⁵

150.Na mesma senda, o Tribunal de Contas tem defendido de forma muito clara que as modificações aos contratos não podem permitir a sua reconstrução em termos de eles deixarem de corresponder às condições fundamentais ou essenciais que estiveram na base do procedimento de escolha.²⁶

151.Aqui chegados e refutada que está a argumentação apresentada pelos responsáveis, conclui-se que os contratos celebrados com a mesma operadora de telecomunicações, desde 1997 até 2011, não observaram as regras nacionais e comunitárias sobre a atividade de contratação pública, tal como acima ficou sobejamente demonstrado.

152.Termos em que as decisões de realização de ajustes diretos não são conformes ao artigo 80º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 197/99, de 8 de junho (contrato de 2007) e ao artigo 21º, n.º 1, alíneas a) e b) e ao artigo 24º do Código dos Contratos Públicos (contratos de 2008 a 2011), podendo configurar infrações financeiras sancionatórias previstas

²⁵ Vide, neste sentido, o Acórdão PRESSETEXT (19.6.2008, P. C-454/06): “modificação de contrato existente vs. adjudicação de novo contrato: *“Com vista a assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações introduzidas nas disposições de um contrato público durante a sua vigência constituem uma nova adjudicação do contrato, na aceção da Diretiva n.º 92/50, quando apresentem características substancialmente diferentes das do contrato inicial e sejam, conseqüentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociar os termos essenciais do contrato (...)”* e, ainda, Pedro Gonçalves, em anotação a este Acórdão, onde sublinha que: *“se tem vindo a tornar evidente que a definição de limites ao poder de modificação contratual não serve apenas como fator de proteção dos interesses do cocontratante. Tanto a doutrina como a jurisprudência vêm ressaltando que, na medida em que os contratos são atribuídos na sequência de procedimentos concorrenciais, a sua modificação pode pôr em causa os interesses da transparência e da objetividade acautelados nesse procedimento, apontando para que isso deve constituir um limite às eventuais alterações.”*

²⁶ Vide, por todos, o Acórdão n.º 20/2010-1ªS/SS, de 1 de junho, Acórdão n.º 28/2010-1ªS/PL, de 3 de novembro e o Acórdão n.º 58/2011-1ªS/SS, de 14 de julho.



no artigo 65º nº 1 alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, imputáveis aos responsáveis que constam do Mapa I do Anexo I, na qualidade de autores materiais dos ilícitos, nos termos dos artigos 61º, nº 1 e 67º, nº 3 da mesma Lei e aos trabalhadores em funções públicas que, nos termos dos artigos 61º, nº 3 e 67º da mesma Lei subscreveu a informação na qual foram exarados os despachos dos Vereadores e do Presidente da Câmara, de adjudicação por ajuste direto.

153. Vieram agora os responsáveis autárquicos reconhecer que a situação não poderia manter-se e, por consequência, informaram que se procedeu ao lançamento de procedimento concursal para o *“Fornecimento de serviços de telecomunicações para a Câmara Municipal de Cascais, pelo período de doze meses e possibilidade de duas renovações por iguais períodos – Abertura de Concurso Público”*, que culminou com a adjudicação dos Lotes I e II à mesma operadora a que foi sucessivamente adjudicado por ajuste direto desde 1997, e com a celebração dos respetivos contratos em 23 de novembro de 2012, a submeter à fiscalização prévia deste Tribunal.

154. Com efeito, na sequência do procedimento concursal realizado em 2012, foram adjudicadas duas propostas apresentadas pela operadora que assegurava, desde 1997, os serviços telecomunicações móveis e tecnologias de informação, mediante sucessivos ajustes diretos.

155. O procedimento concursal e os respetivos contratos celebrados encontram-se pendentes de apreciação pela 1ª Secção do Tribunal de Contas, a quem compete exclusivamente nesta fase formular o juízo de conformidade com as normas legais aplicáveis relativas à contratação pública, ao cabimento orçamental e à observância das normas legais relativas à contabilidade dos compromissos.

156. A realização deste concurso público não apaga a ilicitude das condutas ocorridas entre 2007 e 2011, sendo certo que os factos ocorridos entre 1997 e 2006 estão abrangidos pelo prazo de prescrição previsto no art.º 70º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

157. As condutas dos responsáveis, apesar de censuradas pela primeira vez pelo Tribunal e apesar de não terem sido objeto de recomendações anteriores, até à realização do contraditório, revelam um grau de culpa grave e continuado, não compaginável com uma relevação da respetiva responsabilidade financeira sancionatória, com

fundamento no artigo 65º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.

158. As condutas censuradas repetiram-se reiteradamente desde 1997, através de sucessivas adjudicações mediante ajustes diretos não conformes às normas legais da contratação que se foram sucedendo no tempo.

159. E revelam uma sistemática indiferença ao longo dos anos à observância dos deveres de diligência:

- de adequação a uma maior exigente normação do direito europeu dos contratos públicos em matéria de concorrência, entretanto objeto de transposição na ordem jurídica interna;
- de adequação à liberalização do mercado das telecomunicações com uma rápida evolução tecnológica verificada, com uma crescente maior oferta de soluções e de ofertas no mercado;
- de demonstrar que as soluções adotadas pelo Município eram não só conformes às normas legais aplicáveis e que as despesas emergentes eram também conformes aos princípios da economia, da eficácia e da eficiência, tal como resulta das sucessivas versões da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, aplicável às autarquias locais por força do disposto no artigo 4º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL 2007).

160. De resto é uniforme a jurisprudência do Tribunal de Contas no sentido de que quem administra os dinheiros e o património dos outros, deve prestar contas pela sua administração. E tem o dever de demonstrar que as suas contas são fidedignas e sinceras e que as transações que lhes estão subjacentes foram praticadas de acordo com a disciplina jurídico-financeira e de acordo com os princípios de contabilidade aplicáveis ao sector público administrativo (Cf. Acórdão n.º 2/2007, de 16 de maio, 3ª S-PL – Proc. N.º 2-RO-JRF/07 e Acórdão n.º 3/2007, de 27 de junho – Proc. N.º 3 RO – JRF/2006).

161. Consagrando a jurisprudência firmada pelo Tribunal, veio o artigo 61º, n.º 6, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, determinar que *“Aos visados compete assegurar a cooperação e a boa fé processual com o Tribunal, sendo-lhes garantido, para efeitos de demonstração da*



utilização de dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de forma legal, regular e conforme aos princípios de boa gestão, o acesso a toda a informação disponível necessária ao exercício do contraditório”.

162.O que manifestamente não sucedeu no caso *sub judice*.

163. Com efeito, os responsáveis não demonstraram que tenham procurado atuar em conformidade com as normas de direito europeu e nacional dos contratos públicos e que tenham procurado obter a melhor solução existente no mercado.

164.Daí que se entende não ser de relevar a responsabilidade financeira sancionatória.

165.É o que se decidirá no número 6, alínea c).

166.Com efeito, os responsáveis a quem são imputáveis os eventuais factos ilícitos entre 2007 e 2011 não demonstraram que procuraram configurar as suas condutas de acordo com as normas legais relativas à realização das despesas públicas, designadamente às normas em vigor na ordem jurídica interna portuguesa de direito europeu e nacional dos contratos públicos. Realizaram ajustes diretos sem fundamentação legal adequada, e não procuraram obter a melhor solução do ponto de vista das melhores ofertas técnicas, económicas e financeiras existentes num mercado liberalizado.

167. Os responsáveis não atuaram como administradores prudentes e avisados de dinheiros e ativos públicos.

168. Não observaram as normas legais de contratação pública e não obtiveram uma solução que se revele no período compreendido entre 2007 e 2011 mais económica, eficaz e eficiente, em consonância com os deveres jurídicos inerentes ao regime de realização da despesa pública constante do artigo 42º, n.º 6, alínea c) da Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável às autarquias locais *ex vi* artigo 4º, nº 2, da Lei das Finanças Locais.

169.Termos em que deve o órgão executivo dar pleno acatamento à recomendação formulada na alínea j) do ponto 2 do presente Relatório, sem prejuízo do juízo que a 1ª Secção venha a formular sobre os procedimento concursal realizado em 2012 e o contrato celebrado também em 2012 com a mesma operadora.

170.Não se pode deixar de evidenciar que a eventual persistência dos efeitos das ilicitudes anteriores ao concurso e ao contrato de 2012, pendentes de apreciação na

1ª Secção, poderão ser relevantes para o juízo de conformidade ou não conformidade que venha a ser formulado por esta.

171.O que não permite, também por essa razão, que se relevem as responsabilidades financeiras sancionatórias emergentes dos eventuais factos ilícitos financeiros ocorridos entre 2007 e 2011 e que se possam repercutir na legalidade, na validade e na ilicitude das condutas ocorridas em 2012.

172. Com efeito, a adjudicação continuada e reiterada por ajuste direto, durante mais de 15 anos, ao mesmo operador de telecomunicações, sem fundamento legal e sem consulta ao mercado, sem análise custo benefício e sem avaliar se as soluções obtidas seriam as mais económicas, as mais eficazes e eficientes e adequadas à satisfação das necessidades coletivas do município, não pode considerar-se como uma mera inércia burocrática.

173.Outrossim deve ser entendida no mínimo como uma continuada violação dos deveres de diligência a que prudentes e avisados administradores de dinheiros e ativos públicos estão vinculados, violação essa imputável a todos os odenadores da despesa e funcionarios informantes que sucederam no tempo e muito especialmente pelos que praticaram os eventuais ilícitos financeiros desde 2007.

174.Não está demonstrado que a redução de custos de 2010 para 2011 tenha assente numa avaliação de soluções alternativas existentes no mercado, mas sim numa redução dos serviços contratualizados.

175.Não está igualmente demonstrado que a realização de concurso público em 2012 e o contrato entretanto submetido a visto tenha sido realizado em conformidade com as normas legais aplicáveis.

176.Tanto mais que esse concurso público teve como resultado a adjudicação ao mesmo fornecedor.

177. Não está igualmente demonstrado que para além da conformidade legal em sentido estrito tenha sido observado os deveres de diligência de obter a solução mais adequada em conformidade com o princípio da proporcionalidade, da economia, da eficácia e da eficiência.

178. Ora, a verdade é que o contrato de 2012 não foi até à presente data objeto, por parte da 1ª Secção, de uma decisão de visto prévio que consubstancie um juízo de



conformidade de que tenham sido observadas as normas legais aplicáveis da contratação pública e que tenham sido observados os princípios de proporcionalidade, de adequação, incluindo da avaliação custo-benefício, à luz dos princípios da economia, da eficácia e da eficiência, no momento da adjudicação.

179. Além de que o executivo municipal confrontado com sucessivas devoluções determinadas pela 1ª Secção- 4 ao todo - não fez até ao presente prova cabal junto daquela Secção do Tribunal de que o contrato de 2012 seja conforme ao princípio de juridicidade, da proporcionalidade, da dequação, da economia, da eficácia e da eficiência e de que os efeitos das eventuais ilicitudes verificados no período compreendido entre 2007 e 2011, não persistam e não tenham consequências jurídicas negativas na validade e na eficácia do procedimento concursal e do contrato celebrado em 2012.

180. Com efeito, continua-se sem saber se os contratos anteriores a 2012 continuam a produzir efeitos, incluindo efeitos financeiros. E se os serviços contratualizados em 2011 continuam a ser prestados em 2012 e 2013 e se há os pagamentos emergentes deste contrato de 2011. Ou se há pagamentos emergentes do contrato de 2012 quando este ainda não seja plenamente eficaz em virtude de não ter ainda sido visado.

181. Tudo isto está pendente de esclarecimento na 1ª Secção, na sequência das sucessivas devoluções realizadas

182. Não foi apenas perante a 2ª Secção que os responsáveis não fizeram demonstração cabal da observância das normas legais aplicáveis e dos princípios da boa gestão.

183. Também não fizeram, o executivo municipal em funções, em sede de fiscalização prévia do contrato de 2012, pendente de decisão na 1ª Secção deste Tribunal.

184. A eventual persistência dos efeitos das ilicitudes dos contratos anteriores, ainda que não formalizados, enquanto não for completamente esclarecida e decidida pela 1ª Secção, constitui um obstáculo intransponível à relevação das responsabilidades financeiras sancionatórias emergentes dos ilícitos ocorridos entre 2007 e 2011, as quais podem constituir também um obstáculo à concessão de visto pela 1ª Secção.

185. A relevação significaria a extinção dessas ilicitudes e das responsabilidades sancionatórias emergentes.

-
186. Ora, o executivo municipal ainda não apresentou à 1ª Secção o contrato inicial que contratualizou com a mesma operadora pela primeira vez os serviços que têm vindo a ser prestados pela mesma operadora, nem qual o procedimento que lhe esteve subjacente.
187. E também não apresentou à 1ª Secção quais as alterações sucessivamente verificadas ao âmbito dos contratos que lhe sucederam sem realização sistemática de consulta ao mercado, sem análise custo-benefício.
188. O que poderá aliás conduzir com uma nova configuração dos factos apurados em sede de fiscalização prévia, a um juízo mais severo de censura às condutas dos responsáveis e de apreciação da respetiva culpa individual.
189. Não apenas, a título de negligência consciente, mas sim de dolo eventual.
190. Como se sabe a fronteira entre a culpa negligente e o dolo eventual é por vezes muito ténue.²⁷
191. E a exata configuração dos factos que ainda foram trazidos ao conhecimento da 1ª Secção, no âmbito da fiscalização preventiva das despesas, designadamente quanto ao contrato original anterior a 1997 e quanto à ausência de procedimento concursal pode perfeitamente conduzir a que essa fronteira seja ultrapassada.
192. Mas mesmo que subsista um juízo de censura a título de negligência consciente, tal não impõe ao Tribunal que face ao artigo 65º, nº 8, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto, a responsabilidade financeira sancionatória seja automática e imperativamente relevada.
193. As circunstâncias do caso concreto e a prudência aconselham a que, enquanto não houver uma decisão de visto prévio sobre a validade e eficácia do contrato de 2012, sobre a validade do procedimento concursal e da decisão de adjudicação, e enquanto não for apreciada a eventual persistência das eventuais ilicitudes de 2007 a 2011 e das suas eventuais consequências jurídicas negativas na validade e na eficácia no contrato de 2012, o Tribunal de Contas, em sede de fiscalização sucessiva e de

²⁷ Cfr. sobre o critério de distinção, Manuel Cavaleiro Ferreira, Direito Penal Português, Verbo, 1982, Parte Geral, Tomo I, página 520 e seguintes e Lições de Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, página 295 e seguintes, Almedina, Coimbra 2010 reimpressão da 4ª Edição, de Setembro de 1992, página 296; e Jorge Figueiredo Dias, Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora, páginas 369 a 378.



auditoria de conformidade, não releve as responsabilidades financeiras emergentes dos eventuais ilícitos ocorridos entre 2007 e 2011 que tenham a sua causa no contrato inicial celebrado há mais de quinze anos com a mesma operadora fornecedora dos serviços de telecomunicações.

194. Contrato esse que ainda não foi exibido e apresentado, sendo certo que da troca correspondência entre a operadora e o Município não existe evidência de que esse contrato exista ou que tenha uma configuração compatível com um contrato de prestação de serviços.

195. Ou que tivesse uma configuração como um protocolo de comodato, ficando sem se saber quais as prestações e contraprestações emergentes desse protocolo e quais os procedimentos concursais subjacentes.

196. O Tribunal não pode, nesta fase em que se encontra ainda pendente a decisão de visto prévio, pelos fundamentos expostos concordar com o douto parecer do Ministério Público, mantendo por isso a decisão de não relevação.

197. O Ministério Público poderá sempre, após a decisão de visto prévio, apurar a exata configuração dos factos tal como trazidos aos autos em decisão de visto e avaliar em que medida, face ao conteúdo da decisão de visto prévio se houve efetivo acatamento da recomendação de realizar consulta ao mercado, se essa consulta foi legal e regular, válida e eficaz, e se foi feita uma adequada análise custo-benefício e obtida a melhor solução existente no mercado e se as condutas são censuráveis a título de negligência consciente ou de dolo eventual.

198. E em seu prudente critério avaliar, após a decisão de visto prévio, de forma mais integrada e consistente a relevância dos critérios que agora invoca, para avaliar a culpa individual de cada responsável e avaliar se foi ou não acatada a recomendação de realização de consulta ao mercado e se esta foi ou não conforme a lei e aos princípios de economia, eficácia e de eficiência previstos no artigo 41º, nº 6, da Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável às autarquias locais «ex vi» artigo 4º nº 2 da Lei das Finanças Locais de 2007.

199. Estando pendente uma decisão de visto seria dificilmente compreensível que com fundamento nos mesmos factos ilícitos a 2ª Secção relevasse responsabilidade e a 1ª Secção, com fundamento nos mesmos factos recusasse o visto prévio, designadamente em virtude da eventual persistência dos efeitos dos eventuais

ilicitudes anteriores no contrato celebrado em 2012 ou por ilegalidades apuradas no procedimento concursal realizado em 2012.

200. Além de que não seria conforme ao artigo 46º, nº 3, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei nº 46/2006, de 29 de agosto, segundo o qual o Tribunal deve exercer as suas funções e competências de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva de modo integrado.

4.3.2.4. Viaturas/Combustíveis/Via Verde

201. Em 2010, as 50 viaturas de serviço afetas aos membros da Câmara e Assembleia Municipais, dirigentes e chefias tiveram um valor de aquisição de €992.102,00 e o valor global da despesa realizada com a respetiva conservação/manutenção, seguros, combustível e via verde foi de €129.554,11, nos seguintes termos (Vd. Mapa XIV do Anexo I):

Quadro 1 – Valores gastos com viaturas – 2010

Unid: €				
AQUISIÇÃO	CONSERVAÇÃO/ REPARAÇÃO	SEGUROS	COMBUSTÍVEL	VIA VERDE
992.102,00 (a)	27.108,14	5.246,00	76.681,52	20.518,45

Fonte: Informação prestada pela autarquia

(a) Valor de aquisição das viaturas afetas, independentemente do ano de aquisição.

202. De acordo com informação prestada pelo **Chefe de Divisão de Transportes e Mecânica** *“Não existem normas escritas aprovadas sobre os critérios de atribuição de viaturas. O controlo de utilização e funcionamento das viaturas é efetuado do seguinte modo: Nas viaturas conduzidas por assistentes operacionais (motoristas) é elaborado “boletim diário” com a indicação do serviço efetuado, quilómetros percorridos, horas despendidas, sendo registada a sua entrada e saída do parque de máquinas municipal, sendo a mesma validada através de assinatura do segurança de turno na portaria.*

Nas viaturas cujo condutor é o titular do cargo indicado no mapa anterior o controlo processa-se da seguinte forma: cada viatura possui um cartão frota (Repsol-Solred) para abastecimento de combustíveis rodoviários, com código secreto entregue ao utilizador.



Cada viatura possui um identificador para pagamento eletrónico de portagens (via verde).

A cada abastecimento é obrigatório registar eletronicamente o número de quilómetros à data e hora e o número de frota.

Mensalmente através de fatura e listagem remetida pela empresa fornecedora de combustível é efetuado controlo minucioso através do cruzamento dos seguintes dados, data e hora do abastecimento, quilómetros percorridos, quantidade abastecida e preço. Os dados recolhidos são tratados de forma a acautelar a manutenção preventiva de acordo com a recomendação do fabricante.

Mensalmente através de fatura e listagem remetida pela empresa responsável pelo registo e pagamento eletrónico de portagens (via verde), é efetuado controlo minucioso através do cruzamento das variáveis data, hora e valor cobrado”.

203. Contudo, aquele responsável apenas apresentou os registos de abastecimento de combustíveis apresentados pela GALP FROTA, não apresentando documentos comprovativos do alegado controlo minucioso efetuado pelos serviços da autarquia sobre os consumos médios mensais de cada viatura.

204. A aprovação de regulamentos internos que especifiquem as condições de utilização de viaturas do Município constitui uma boa prática desde que condense num instrumento único normas relativas aos modos de aquisição, e seu financiamento, da atribuição dos veículos municipais da sua manutenção, do controlo de custos, garantindo uma utilização prudente, criteriosa, transparente, eficiente e económica das viaturas municipais, prevenindo e evitando os desperdícios, desvios injustificados e abusivos na utilização dos bens municipais dos fins de interesse público que justificam a sua atribuição.

205. Porém, a aquisição, a utilização e a manutenção de viaturas no Município de Cascais não se encontra devidamente regulamentada. Não foram estabelecidas pelo executivo municipal normas precisas e transparentes com critérios técnicos e económicos relativos modos de aquisição, de utilização e manutenção das viaturas que promovam a sua racionalização e o controlo dos custos com a sua utilização, com especial destaque para:

-
- i. Definição dos modos de aquisição das viaturas e avaliação dos custos inerentes a cada modo de aquisição, e, dos critérios técnicos e económicos de permanência de cada tipo de viatura na frota municipal, tempo e avaliação do respetivo impacto no orçamento municipal, no curto, no médio e no longo prazo, no plano de investimentos plurianual e nos limites do endividamento líquido municipal.
 - ii. Caracterização da frota.
 - iii. Atribuição de veículos de serviço geral.
 - iv. Atribuição de veículos para serviço de transporte diário dos eleitos locais e de dirigentes municipais da residência para sede do Município, ou por causa do exercício de serviço público.
 - v. Atribuição de veículos para utilização exclusiva, permanente e pessoal do utilizador tornando públicos nos despachos de nomeação ou nos contratos de pessoal ou nos atos de investidura, se têm direito aquele tipo de veículo e definindo anualmente quais os critérios de imputação, para efeitos de tributação autónoma, do veículo atribuído, nos termos do nº 5 do artigo 24º do CIRS, da Lei nº 110/2009 de 16 de setembro, em função do seu valor de aquisição e da sua utilização anual.
 - vi. Recolha e estacionamento de veículos.
 - vii. Deveres dos condutores.
 - viii. Procedimentos de controlo da utilização.
 - ix. Boletim diário da viatura.
 - x. Regras de utilização do cartão de abastecimento de combustível e de fixação de *plafonds* mensais de consumo e utilização, em razão do tipo de veículo, regime de atribuição e do cargo ou categoria do utilizador.
 - xi. Fixação de limites mensais e de percursos para utilização da via verde, exigindo a restituição ao utilizador sempre que os limites sejam excedidos ou haja utilização fora dos percursos autorizados a realizar pelo utilizador.



- xii. Manutenção, e reparação de veículos, com a definição dos respetivos critérios técnicos e económicos, da sua realização, da sua periodicidade, em ordem a obter economias de escala.
- xiii. Procedimentos em caso de sinistro.

206. No Município de Cascais a afetação de viaturas para utilização exclusiva em serviço não se encontra assegurada, antes pelo contrário, constatou-se que a sua utilização é feita quer para o desempenho das suas funções, quer para o uso pessoal.

207. Nos termos do n.º 5 do art.º 24.º do CIRS, e n.º 4 do art.º 46.º-A, da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, se for atribuída viatura de serviço para utilização exclusiva e permanente do utilizador, deve ser considerado como rendimento em espécie o valor anual correspondente ao produto de 0,75% do custo de aquisição da viatura pelo número de meses de utilização da mesma.

208. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, vieram dizer o seguinte:

“1 – No Município de Cascais encontra-se em vigor o “Regulamento de Utilização de Viaturas e Máquinas Municipais”, publicado no Boletim Municipal, Separata, de 21 de novembro de 2000 (DOC. 29), desenvolvendo alguns aspetos do Decreto-Lei n.º 50/78, de 28 de março.

No Capítulo II – Normas gerais de utilização, o artigo 7.º (Veículo de serviços gerais e de uso pessoal) dispõe o seguinte:

1 – (...)

2 – São veículos de uso pessoal os que se destinam a ser utilizados pelo Presidente da Câmara, Vice-Presidente, Vereadores e Diretores de Departamento ou cargos equiparados.

3 – O destino normal dos veículos é a sua utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções dos seus detentores, cabendo a estes decidir do seu uso em circunstâncias excecionais.

4 – (...)

Por seu turno, o artigo 18.º (Falta disciplinar grave), prevê que: Constitui falta disciplinar grave o uso abusivo ou indevido de veículo municipal ou a sua condução por funcionário ou agente não autorizado a fazê-lo ou a quem ele não esteja distribuído.

2 – No ponto 1.3.4.3. do Relato é dito que «Não foram estabelecidas normas, procedimentos e critérios de utilização, claros precisos e transparentes, devidamente publicitados a todos os municípios e contribuintes, que promovam a racionalização e o controlo de custos da despesa orçamental, previnam abusos.»

Não constituindo o Regulamento acima identificado um repositório inatacável de clareza e precisão quanto à utilização de viaturas municipais no estrito âmbito a que nos vimos a reportar, estando seguramente necessitado de ser revisto e completado nas suas lacunas, a verdade é que ele se encontra publicado e foi publicitado na forma legalmente prevista. Mas o que não se pode acusar o mesmo é de falta de clareza quanto ao uso de viaturas municipais, pois o n.º 3 do artigo 7.º não deixa margem a dúvidas: «O destino normal dos veículos é a sua utilização no exercício, por causa ou em proveito das funções dos seus detentores (...). » O enfoque é certamente colocado no âmbito das funções a quem a viatura se encontra adstrita e não a outras. Mas também a disponibilização da viatura encerra uma contrapartida evidente (tal como a concessão dos telemóveis): a total e permanente disponibilidade dos seus utilizadores para se deslocarem para onde forem chamados sem que seja necessário utilizarem viatura própria ou serem transportados por um motorista da autarquia, com o acréscimo de custos que tal implica (pagamento ao quilómetro, horas extraordinárias, eventuais ajudas de custo, etc.), sobretudo se as deslocações ocorrerem aos fins de semana ou feriados em serviço do Município.

3 – (...)

Com o devido respeito, não se pode concordar quando se diz no ponto 1.3.4.5. do Relato que «A afetação de viaturas para utilização exclusiva em serviço não se encontra assegurada», porquanto o já mencionado n.º 3 do artigo 7.º prevê de forma expressa tal afetação e o artigo 18.º considera «falta disciplinar grave o uso abusivo ou indevido de veículo municipal» para efeitos disciplinares.

Não obstante, não se deixará de analisar mais aprofundadamente esta matéria, onde se procurará encontrar eventuais formas de tratamento diferenciado quanto ao tipo de utilização (serviço/exclusiva).



Por último, em sede de convergência fiscal entre o setor público e o setor privado em matéria de utilização exclusiva de viaturas, caso se conclua por tal utilização não se deixará de ter em conta o disposto pela alínea 9) do n.º 3 do artigo 2.º do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS), nos termos do qual se consideram rendimentos do trabalho dependente «Os resultados da utilização pessoal pelo trabalhador ou membro de órgão social de viatura automóvel que gere encargos para a entidade patronal, quando exista acordo escrito entre o trabalhador ou membro do órgão social e a entidade patronal sobre a imputação àquele da referida viatura automóvel.»

209. Em face do atrás exposto, saliente-se, em primeiro lugar, que quando questionados os serviços da autarquia sobre a existência de regulamentos ou normas escritas avulsas sobre a atribuição, utilização e controlo de viaturas municipais, o Chefe de Divisão de Transportes e Mecânica, não só não apresentou o “Regulamento de Utilização de Viaturas e Máquinas Municipais”, publicado no Boletim Municipal de 21 de novembro de 2000, que agora se indica em sede de contraditório, como ainda informou, por escrito, não existirem normas escritas sobre a atribuição de viaturas, tal como se refere no ponto 166 supra.

210. Porém, o Regulamento agora apresentado não responde às principais questões inicialmente suscitadas pela equipa de auditoria e que se prendem com a racionalização e o controlo dos custos com a utilização das viaturas e bem assim com o cumprimento da lei fiscal.

211. Com efeito, o Regulamento não contém normas precisas e com critérios técnicos e económicos tendentes a assegurar:

- Atribuição de veículos para utilização exclusiva, permanente e pessoal do utilizador, tornando públicos nos despachos de nomeação ou nos contratos de pessoal, se têm direito àquele tipo de veículo e definindo anualmente quais os critérios de imputação, para efeitos de tributação autónoma, do veículo atribuído, nos termos do n.º 5 do artigo 24.º do CIRS, da Lei n.º 110/2009 de 16 de setembro, em função do seu valor de aquisição e da sua utilização anual.
- Recolha e estacionamento de veículos.

- Procedimentos de controlo da utilização/Boletim diário da viatura.
- Regras de utilização do cartão de abastecimento de combustível e de fixação de *plafonds* mensais de consumo e utilização.
- Fixação de limites mensais e de percursos para utilização da via verde, exigindo a restituição ao utilizador sempre que os limites sejam excedidos ou haja utilização fora dos percursos autorizados a realizar pelo utilizador.

212.A estatuição normativa, por si só, não resolve as questões que aqui se colocam e que apenas serão salvaguardadas através da implementação de um efetivo e eficaz sistema de controlo que demonstre que a utilização das viaturas é feita com parcimónia e exclusivamente para fins de serviço público.

213.Com efeito, não basta dizer que “(...) *não se pode concordar quando se diz no ponto 1.3.4.5. do Relato que «A afetação de viaturas para utilização exclusiva em serviço não se encontra assegurada», porquanto o já mencionado n.º 3 do artigo 7.º prevê de forma expressa tal afetação e o artigo 18.º considera «falta disciplinar grave o uso abusivo ou indevido de veículo municipal» para efeitos disciplinares”, torna-se imprescindível demonstrar, através de meios fidedignos e transparentes, a inexistência de uso abusivo e indevido de viaturas.*

214.A não definição dos cargos e das categorias de pessoal que têm direito a viatura de serviço para utilização exclusiva tem o efeito perverso de não separar os casos de utilização do veículo é feito em serviço, dos casos em que é feito para utilização exclusiva e pessoal do utilizador e não permitir efetivar a tributação autónoma, quando estejam reunidos os respetivos pressupostos. Esta seria aliás a melhor forma de evitar abusos, assegurar a equidade fiscal e a convergência entre o sector público e o setor privado, e de controlar custos e a despesa pública.

215.Admitindo que o Município pretenda utilizar a atribuição de viaturas municipais no quadro de uma política proactiva e moderna de recursos humanos e de remuneração em espécie atrativas para os eleitos locais e para os dirigentes locais, para além daquelas que estão fixadas em lei, deve sempre assegurar o cumprimento da lei fiscal e criar as condições para que situações materialmente iguais às que ocorram no sector privado tenham o mesmo tratamento fiscal.



216. Devem para o efeito ser tornados públicos, nos termos de investidura dos eleitos locais, nos despachos de nomeação de pessoal dirigente e nos despachos de autorização e nos respetivos contratos de pessoal, sob qualquer forma e condição de outros trabalhadores, as viaturas atribuídas a favor de uso exclusivo e pessoal de utilizadores, seu custo de aquisição, modo de financiamento e custos anuais para o Município em caso *leasing* ou aluguer de longa duração.
217. Do mesmo modo deverá o executivo municipal dar instruções aos serviços municipais processadores de vencimento para darem cumprimento ao disposto na declaração de rendimentos processados e pagos pelo Município de Cascais a cada eleito local, dirigente municipal ou trabalhador que exerça funções públicas no Município, e assegurar o cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo 24º do CIRS e no artigo 46-A da Lei nº 110/2009, de 16 de setembro.
218. Termos em que deve o órgão executivo dar pleno acatamento às recomendações formuladas nas alíneas k), l) e m) do ponto 2 do presente Relatório.

4.4. TRANSFERÊNCIAS E APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS

219. Os testes de procedimento e de conformidade efetuados no âmbito da avaliação do sistema de controlo interno implantado na área das transferências e apoios financeiros concedidos, apontaram para a inexistência de diagnóstico e hierarquização das necessidades de apoios financeiros, de identificação e quantificação da população-alvo, de não previsão dos impactos esperados na concessão dos apoios financeiros e de não acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos.
220. Tais fragilidades, que haviam sido já detetadas no âmbito da “*Auditoria orientada às transferências/apoios financeiros concedidos, nos exercícios de 2005 a 2007*”, levada a cabo pelo Tribunal de Contas junto de 30 municípios, entre os quais, o Município de Cascais, levaram à seleção da presente área para a realização de verificações específicas, e determinaram o desenvolvimento de testes substantivos que procuraram aferir da:

- i) Integridade, legalidade e regularidade das operações efetuadas;

-
- ii) Aplicação dos apoios aos fins consignados;
 - iii) Exigibilidade, por parte dos municípios, da apresentação de contas pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos;
 - iv) Eventual duplicação de apoios para os mesmos fins por entidades públicas diferentes;
 - v) Eventual concessão de apoios financeiros que configuram a assunção de dívidas de terceiros ou a outorga de garantias pessoais.

221. As verificações incidiram sobre as transferências de capital para as instituições sem fins lucrativos²⁸ que, no ano de 2010, ascenderam ao valor global de € 7.316.338,54, e a legalidade, regularidade e adequada contabilização das operações subjacentes foram analisadas numa base de amostragem (Vd. Mapas XV e XVI do Anexo I).

222. Assim, e no âmbito do exame efetuado aos documentos que compõem os processos das entidades beneficiárias das transferências de capital para as instituições sem fins lucrativos, que compõem a amostra constituída, confirmam-se os resultados obtidos no levantamento e avaliação do sistema de controlo interno, ou seja, que a política de atribuição de apoios financeiros a terceiras entidades não obedece a um prévio diagnóstico e hierarquização das necessidades e a uma prévia identificação e quantificação da população-alvo.

223. Não obstante os apoios concedidos terem sido aprovados pelo órgão legalmente competente, isto é, o órgão executivo, essa aprovação recai sobre uma proposta apresentada pelos responsáveis dos diferentes pelouros, sem obedecer a uma prévia análise e hierarquização das necessidades.

224. Com exceção do apoio concedido às entidades desportivas, que dispõe de regulamento, não existem, para os apoios às demais entidades, regulamentos ou normas que estabeleçam os critérios de atribuição e as formas de acompanhamento e controlo da sua aplicação.

225. No âmbito da avaliação do grau de acatamento em julho de 2011, às recomendações formuladas no **Relatório de Auditoria nº 03/2010 - 2ª Secção (Auditoria às**

²⁸ Não inclui transferências para empresas municipais.



transferências/apoios financeiros concedidos, no triénio de 2005 a 2007), na parte aplicável ao Município de Cascais, o respetivo Presidente da Câmara informou o Tribunal que “(...) no que se refere à implementação de mecanismos de controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, esclarece-se que a esmagadora maioria destes apoios concedidos por esta Câmara Municipal se situam nas áreas do Desporto, para a qual já existe um regulamento aprovado e cuja cópia segue em anexo, sendo que nas áreas da cultura e da ação social se prevê para *breve a aprovação de regulamentos análogos, os quais serão oportunamente remetidos (...) logo que tal se verifique.*”²⁹

226. Confrontada durante auditoria, sobre a eventual aprovação de regulamentos ou normas, na área de ação social, a responsável pela Divisão de Desenvolvimento Social informou que “(...) *efetivamente o DHS não tem regulamento geral de atribuição de subsídios mas sim protocolos diversos que no seu âmbito definem as linhas e critérios de financiamento das organizações parceiras outorgantes*”.

227. Com efeito, são celebrados protocolos com as entidades beneficiárias dos apoios.³⁰ Contudo, não se pode pretender que os mesmos exerçam a função de regulamento ou norma, na medida em que se trata de instrumentos de natureza contratual, que contém a disciplina aplicável ao caso concreto, celebrado após a concessão do apoio. A existência de protocolos é uma boa prática, desde que fixe as condições, em concreto, da atribuição e os mecanismos de fiscalização e controlo *ex post* da sua adequação aos fins que justificaram a sua atribuição, mas não dispensa a necessidade de um regulamento que defina os termos gerais da atribuição dos apoios na área social e cultural.

228. Para além da inexistência de regulamentos administrativos externos, constata-se, ainda, com carácter transversal, que não existe uma adequada ferramenta

²⁹ A proposta de “Regulamento municipal de apoio ao movimento associativo cultural e recreativo do Município de Cascais”, foi aprovada pela Câmara Municipal, em reunião de 5 de dezembro de 2011 e pela Assembleia Municipal, em sessão de 19 de dezembro de 2011, e publicada no Boletim Municipal, de 05.01.2012.

³⁰ Para além da celebração de protocolos, deve ainda ser salientada outra boa prática, relativa à verificação da situação tributária e da situação contributiva perante a Segurança Social, das entidades beneficiárias dos apoios, através das respetivas certidões.

informática donde conste o cadastro por entidade e que centralize os documentos administrativos dispersos pelos diferentes serviços municipais mas relevantes para instrução do processo de candidatura e de atribuição do subsídios, relativos à entidade em causa, por forma a constituir um processo organizado e completo, e conhecer as principais componentes dos transferências/subsídios/apoios concedidos, como sejam:

- a) A regular constituição da entidade;
- b) A situação fiscal e contributiva perante a Segurança Social
- c) As candidaturas apresentadas;
- d) As decisões/deliberações camarárias que sobre as mesmas foram proferidas;
- e) O projeto/empreitada objeto de apoio;
- f) Os estudos prévios ou pareceres emitidos pelos serviços municipais ou por entidades exteriores necessários à instrução dos processos de candidatura.
- g) A cópia do contrato de empreitada, celebrado pela entidade beneficiária ou de contratos de outra natureza celebrados pela entidade beneficiária em execução de projetos de natureza social ou cultural;
- h) O auto de consignação e os autos de receção provisória e definitiva da obra;
- i) A conta final da empreitada.
- j) Os relatórios de acompanhamentos e controlo da aplicação dos apoios por parte dos serviços municipais.
- k) Uma conta corrente sobre o total dos montantes co – financiados pelo Município e por outras entidades públicas, por projeto ou por empreitada, relativamente à entidade em causa.
- l) O processo de prestação de contas pelas entidades beneficiárias ao Município.

229. Com efeito, e não obstante terem sido solicitados, os serviços da autarquia não apresentaram os elementos identificados nas alíneas a), b) e c) e e) a h) do número anterior, os quais se revelam imprescindíveis para um efetivo controlo sobre os apoios concedidos, desde logo porque a não apresentação do contrato de empreitada, celebrado pela entidade beneficiária do apoio, na qualidade de dona da



obra e, bem assim, da conta final da empreitada, não permite conhecer/confirmar o valor global da empreitada adjudicada e objeto de comparticipação.

230. Esta questão assume particular importância face ao regime do Código dos Contratos públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro que, no seu artigo 275.º, n.º 1, prevê que as suas regras relativas à formação de contratos de empreitada de obras públicas são também aplicáveis no caso da formação de contratos de empreitada celebrados por entidades que não sejam as entidades referidas no artigo 2.º³¹ ou organismos de direito público previstos no n.º 1 do artigo 7.º,³² desde que: “a) *Sejam financiados diretamente em mais de 50% por qualquer das entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º; e b) O respetivo preço contratual seja igual ou superior ao valor referido na alínea b) do artigo 19.º*³³.”

231. É o que sucede com as entidades beneficiárias de apoios/subsídios/transferências atribuídos pelo Município de Cascais e que caíram no âmbito da amostra.

232. Com efeito, a ausência dos elementos acima referenciados, inviabiliza um efetivo controlo e acompanhamento dos apoios concedidos, não permitindo à equipa pronunciar-se sobre a observância por parte das entidades beneficiadas das normas do Código dos Contratos Públicos, designadamente da realização de consulta ao mercado, quando preenchidos os requisitos legais acima citados.

³¹ O art.º 2º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, enumera, no seu n.º 1, as entidades que assumem o estatuto de entidade adjudicante (e que correspondem, fundamentalmente, aos organismos que integram a Administração direta, indireta e autónoma, ou seja, pessoas coletivas de direito público). No seu n.º 2, enuncia que são ainda entidades adjudicantes aquelas que se subsumem-se no conceito de “organismo público” resultante da transposição do direito comunitário, tratando-se de pessoas coletivas criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, cuja atividade não se submeta à lógica do mercado e da livre concorrência.

³² O art.º 7º, n.º 1, do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, define as entidades adjudicantes nos sectores especiais, excluindo do seu âmbito subjetivo de aplicação, as entidades adjudicantes definidas no art.º 2º.

³³ Nos termos do disposto no art.º 19º, al. b) do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, a escolha do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação permite a celebração de contratos de qualquer valor, exceto quando os respetivos anúncios não sejam publicados no JOUE, caso em que só permite a celebração de contratos de valor inferior ao referido na al. c) do art.º 7º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 março.

233.A não exigência de tais elementos no cadastro da entidade resulta do facto de não existirem normas de instrução dos processos de candidatura constantes de um regulamento externo municipal, donde conste essa exigência enquanto requisito de verificação da elegibilidade da concessão do apoio pelos serviços municipais competentes.

234.Para o efeito deveriam condicionar *ex ante* a atribuição dos apoios e dos cofinanciamentos das empreitadas à observância, por parte das entidades beneficiárias, das normas da contratação pública aplicáveis aos casos concretos.

235. E também se fica a dever ao facto de os serviços municipais competentes, num momento posterior à atribuição do apoio não exercerem um efetivo controlo efetivo *ex post* da verificação dessa condição de atribuição do apoio, relativa à realização da consulta ao mercado pelas entidades beneficiárias de cofinanciamentos assegurados pelo Município.

236. Com efeito, constatou-se que mesmo conhecendo o valor da empreitada e o preenchimento dos requisitos legais, não exigem a realização de consulta ao mercado, por parte das entidades beneficiárias.

237.Senão, veja-se, a título de exemplo, as seguintes obras participadas:

Quadro 2 – Obras participadas sem concurso público – 2010

ENTIDADE	OBRA	VALOR EMPREITADA	VALOR COMPARTICIPAÇÃO	VALOR PAGO
Centro C. Carcavelos	Centro Comunitário	1.292.225,73	1.150.000,00	1.350.000,00
CERCICA	Pavilhão jardinagem	346.994,00	358.000,00	358.000,00
Associação Mimar	C. acolh. crianças risco	871.000,00	500.000,00	800.000,00
Clube Ténis Estoril	Instalações do clube	416.800,00	300.000,00	300.000,00

238. Por último, refira-se que não está previsto em regulamento municipal um mecanismo de controlo das obras participadas, com elaboração de relatórios de acompanhamento pelos serviços municipais, que permitam conferir e cruzar os dados constantes dos autos de medição e das faturas apresentadas pelas entidades beneficiárias, e através da exigência de prestação de contas discriminadas pelos



custos incorridos pelas entidades beneficiárias dos apoios concedidos, segundo modelo definido em regulamento externo municipal.

239. Esta ausência de controlo não permite assegurar a aplicação dos apoios aos fins consignados nem, tão pouco, conhecer a totalidade de apoios concedidos para os mesmos fins por entidades públicas diferentes.

240. A fiscalização da aplicação dos apoios na área social e cultural não tem igualmente integrado os planos anuais de auditoria do Gabinete de Auditoria Interna, designadamente quanto à avaliação da pertinência da sua atribuição, à conformidade com as normas legais relativas à realização das despesas públicas, à regularidade contabilística e orçamental e efetividade do controlo da sua aplicação.

241. **Em sede de contraditório**, os responsáveis que apresentaram alegações conjuntas, vieram argumentar o seguinte:

“1 – Por deliberação camarária de 6 de julho de 2010, (...) foi aprovado o Projeto de Coesão, Sustentabilidade e Desenvolvimento (PCSD) (DOC. 30) (...).

Deste documento cumpre, neste âmbito, destacar os seguintes pontos: «11 – Continuar a apoiar e a promover a otimização e racionalização dos recursos atribuídos por protocolos e subsídios a IPSS, com especial enfoque para a 3ª idade e grupos mais desfavorecidos e desprotegidos; 12 – Reforçar o apoio às ações desenvolvidas pela Santa Casa da Misericórdia de Cascais, dado tratar-se da instituição com maior envolvimento social do Concelho e com a qual a Câmara Municipal de Cascais é parceira centenária, contribuindo ativamente para uma ainda maior eficácia na afetação dos recursos disponibilizados; 20 – Criar a obrigatoriedade de todas as propostas de investimento acima de € 200.000 estarem alicerçadas num estudo de viabilidade económica com impacto a dez anos;». Como justificação dos 37 objetivos fixados no PCSD, dos quais apenas se transcreveram três, é dito nesse documento que «Esta estratégia financeira e operacional visa adotar a criação de uma bolsa de poupança corrente significativa, que permita reconduzir os valores cabimentados a níveis considerados prudentes, face à conjuntura atual. Pretende-se assim, assegurar o presente e garantir o futuro, reforçando a intervenção nas áreas sociais e garantindo a manutenção ou reforço dos níveis de investimento.

Daí, sempre com o devido respeito, não se poder concordar com o expandido no ponto 1.4.1.1. do Relato quando se sustenta que «A política de atribuição de apoios financeiros a terceiras entidades não obedece a um prévio diagnóstico e hierarquização das necessidades e a uma prévia identificação e quantificação da população-alvo.» Pelo contrário, resulta muito claramente, pelo menos dos pontos 11 e 12 supra transcritos, quem é/são as entidades e a população-alvo das medidas de apoio financeiro. Muitas outras áreas e entidades podiam ser invocadas, que permitiam sustentar uma tese contrária à que resulta da leitura do ponto 1.4.1.1., mas entende-se que basta uma leitura do PCSD para se entender que a realidade não corresponde ao que se diz neste ponto.

2 – Por outro lado, na sequência de análise quer interna quer externa, esta última da responsabilidade de entidades como o Venerando Tribunal de Contas e a Inspeção-Geral de Finanças, tem vindo a Câmara Municipal de Cascais a desenvolver esforços no sentido de melhorar os seus normativos nas áreas de trabalho das unidades orgânicas que o compõem, que incluam nas suas competências propostas de transferências financeiras para entidades externas. Esse trabalho culminou na aprovação dos seguintes documentos:

- 1. Regulamento Municipal de Apoio às Entidades Desportivas, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 143, de 26 de julho de 2010 (DOC. 31);*
- 2. Regulamento Municipal de Apoio ao Movimento Associativo, Cultural e Recreativo do Município de Cascais, publicado em Boletim Municipal de 5 de janeiro de 2012 (DOC. 32);*
- 3. Regulamento de Procedimentos para o Sector Empresarial Local, Fundações, Associações e Agências, publicado em Boletim Municipal de 14 de março de 2012 (DOC. 33);*
- 4. Regulamento Municipal das Relações Internacionais, publicado no Boletim Municipal de 5 de junho de 2012 (DOC. 34).*

Igualmente aprovou a Norma de Controlo Interno (NCI) (DOC. 2), que é um dos instrumentos de gestão previsto no Plano Oficial de Contas da Administração Local (POCAL – Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro). A NCI inclui as instruções relativas aos procedimentos de gestão financeira e aos métodos de controlo da gestão, definindo-os, identificando as responsabilidades funcionais e os circuitos documentais e a definição dos correspondentes pontos de controlo.



Deste modo foram inscritas, na NCI, regras relativas às transferências (...)."

242. As alegações em presença pretendem contrariar as observações de auditoria constantes deste ponto 5.4., com base num documento de natureza estratégica, programática e transversal, denominado "*Projeto de Coesão, Sustentabilidade e Desenvolvimento*" aprovado pela Câmara Municipal em 6 de julho de 2010.
243. Para além de conflituarem com a informação prestada pela responsável pela Divisão de Desenvolvimento Social que, questionada no decurso da auditoria sobre a eventual aprovação de regulamentos ou normas na área de ação social, declarou que "*(...) efetivamente o DHS não tem regulamento geral de atribuição de subsídios mas sim protocolos diversos que no seu âmbito definem as linhas e critérios de financiamento das organizações parceiras outorgantes*", as presentes alegações não apresentam evidências documentais da realização de diagnóstico e hierarquização das necessidades de apoios financeiros, de previsão dos impactos esperados e de acompanhamento e controlo da aplicação dos apoios concedidos.
244. Nessa medida, mantêm-se as observações e conclusões de auditoria realizadas no âmbito das transferências e apoios financeiros concedidos, uma vez que o "*Projeto de Coesão, Sustentabilidade e Desenvolvimento*" aprovado pela Câmara Municipal em 6 de julho de 2010, não dispensa a necessidade de um regulamento que defina os termos gerais da atribuição dos apoios na área social e cultural, designadamente no que tange aos critérios de publicidade, transparência, igualdade de acesso, de elegibilidade, de proporcionalidade e justiça, para que todos os potenciais interessados saibam em que termos podem candidatar-se a esses apoios, em condições de igualdade.
245. Além que o regulamento deve prever os diferentes tipos de atos e contratos de atribuição, protocolos, seu conteúdo e cláusulas – tipos, a que devem obedecer e definir as normas relativas à instrução do processo de candidatura, de verificação de requisitos *ex ante* e *ex post*, de atribuição de subsídios e apoios, de estudos prévios ou pareceres dos diferentes serviços municipais envolvidos na verificação dos requisitos legais de constituição das entidades carenciadas, de verificação da situação tributária e contributiva perante a segurança social, ou de pareceres estudos técnicos exteriores ao Município.



246. E conter também a previsão dos mecanismos de controlo, fiscalização e acompanhamento pelos serviços municipais, dos processos de prestação de contas pelas entidades beneficiárias ao Município e os meios coercivos de o Município desencadear o reembolso junto das instâncias competentes de quantias utilizadas pelas entidades beneficiárias para fins diferentes dos previstos na sua atribuição ou sem que aos pagamentos efetuados a título de apoios ou subsídios correspondam contrapartidas legais e idóneas, ou quando ocorram traduzam desvios de valores ou alcances de fundos públicos atribuídos pelo Município a título de apoio ou de subsídios.

247. Termos em que deve o órgão executivo dar pleno acatamento às recomendações formuladas nas alíneas n), o) e p) do ponto 2 do presente Relatório.

5. EMOLUMENTOS

248. São devidos emolumentos nos termos dos arts. 2.º, 10.º, n.º 1 e 11.º, n.º 3 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, no montante global de €17.164,00 (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).



6. DECISÃO

Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, deliberam, face ao que antecede e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto o seguinte:

- a) Aprovar o presente Relatório, incluindo as recomendações dele constantes (ponto 2).
- b) Releva a responsabilidade financeira sancionatória inerente aos factos descritos no número 4.3.2.3., com os fundamentos aí enunciados e que aqui se dão inteiramente por reproduzidos, por estarem preenchidos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, mais especificamente:
 - Assunção dos compromissos e autorização dos pagamentos não legalmente fundamentados e não enquadrados nas atribuições do Município, prevista e punida no artigo 65º, n.º 1, alínea b) e n.ºs 2 a 7 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto;
 - Acumulação do subsídio de refeição e de refeição paga com cartão de crédito, prevista e punida no artigo 65º, n.º 1, alíneas b) e n.ºs 2 a 7 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.
- c) Não releva a responsabilidade financeira sancionatória inerente aos factos descritos no número 4.3.2.3., com os fundamentos aí enunciados e que aqui se dão inteiramente por reproduzidos, por não estarem preenchidos os requisitos previstos nas alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.
- d) Ordenar que o Relatório seja remetido:
 - À Presidente da Assembleia da República;
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional;
 - Aos atuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Cascais;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.




Tribunal de Contas

- e) Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Cascais informe este Tribunal, no prazo de 180 dias, da sequência dada às recomendações ora formuladas, podendo o Tribunal, se assim o entender, convocar os responsáveis para prestar esclarecimentos nos termos do artigo 78º, n.º 4, alíneas b) e e), artigo 66º, n.º 1, alíneas c) e d) e artigo 87º, n.º 4, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e determinar, caso o seu acatamento se revele insatisfatório, a realização de uma auditoria de seguimento;
- f) Determinar a remessa deste Relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29º e n.º 1 do artigo 57º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- g) Determinar a remessa deste Relatório ao Juiz Conselheiro da 1ª Secção relator do processo de fiscalização preventiva relativo ao contrato celebrado em 2012 entre o Município de Cascais e operadora de telecomunicações enunciado no número 4.3.2.3 (Processos de fiscalização prévia n.ºs 1781 e 1782/12);
- h) Determinar após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respetiva divulgação via Internet no sítio do Tribunal de Contas;
- i) São devidos emolumentos conforme constante do ponto 5.

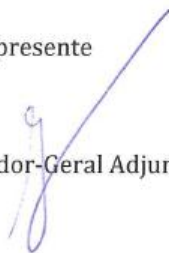
Tribunal de Contas, em 2 de maio de 2013.

O Conselheiro Relator


(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto



Os Conselheiros Adjuntos


(António José Avérous Mira Crespo)


(José Manuel Monteiro da Silva)