

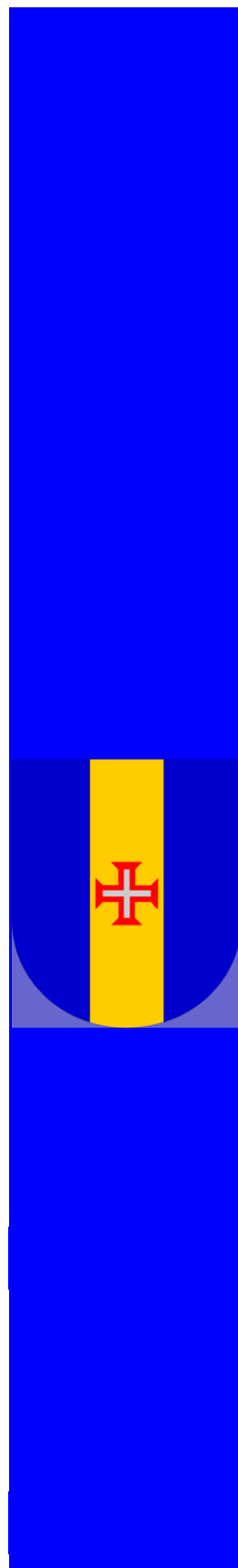


**Relatório n.º 5/2016-FP/SRMTC**

**Auditoria de fiscalização prévia ao contrato de aluguer operacional de 8 viaturas - AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, outorgado em 29 de agosto de 2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz e a empresa *Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.***

Processo n.º 3/2015 – Aud/FP

Funchal, 2016







**PROCESSO N.º 3/2015-AUD/FP**

**Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o *contrato de aluguer operacional de 8 viaturas - AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, outorgado em 29 de agosto de 2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz e a empresa Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.***

**RELATÓRIO N.º 5/2016-FP/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Fevereiro/2016**





## **Índice**

Índice .....	1
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	2
FICHA TÉCNICA .....	2
<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>3</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	4
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	4
<b>2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO.....</b>	<b>5</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	5
2.2. METODOLOGIA .....	5
2.3. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	5
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>	<b>7</b>
3.1. DESCRIÇÃO DOS FACTOS RELEVANTES .....	7
3.1.1. A DECISÃO N.º 5/FP/2014, DE 5 DE DEZEMBRO .....	11
3.1.1.1. Da incompetência do Presidente da CMSC para adjudicar o contrato.....	11
3.1.1.2. Da inexistência de fundos disponíveis.....	12
3.1.1.3. Conclusão.....	14
3.1.2. A VIOLAÇÃO DAS NORMAS DO N.º 1 DO ART.º 45.º E DO N.º 2 DO ART.º 82.º DA LOPTC .....	16
3.2. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS.....	21
3.3. CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES E RESPECTIVO ENQUADRAMENTO LEGAL.....	22
3.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	22
3.5. JUSTIFICAÇÕES OU ALEGAÇÕES APRESENTADAS.....	22
3.6. SANÇÃO APLICÁVEL E RESPECTIVA MOLDURA LEGAL.....	23
3.7. IDENTIFICAÇÃO DE ANTERIORES CENSURAS/RECOMENDAÇÕES FORMULADAS.....	23
3.8. POSSIBILIDADE E CONSEQUÊNCIAS DO PAGAMENTO VOLUNTÁRIO .....	23
3.9. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO .....	23
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>31</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>33</b>
QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	35

### **RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>PRINCIPAIS SIGLAS / ABREVIATURAS</b>	<b>DENOMINAÇÃO</b>
Al(s).	Alínea(s)
AOV	Aluguer Operacional de Veículos
Art. <sup>o(s)</sup>	Artigo(s)
Aud.	Auditoria
CMSC	Câmara Municipal de Santa Cruz
CCP	Código dos Contratos Públicos
DL	Decreto(s)-Lei
DR	Diário da República
FP	Fiscalização Prévia
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
JC	Juiz Conselheiro
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
PAEL	Programa de Apoio à Economia Local
PL	Plenário
PPA	Pasta do Processo da Auditoria
RAM	Região Autónoma da Madeira
Recolte, S.A.	Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A.
S	Secção
S.A.	Sociedade Anónima
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade(s) de Conta

### **FICHA TÉCNICA**

<b>Supervisão</b>	
<b>Miguel Pestana</b>	Auditor-Coordenador
<b>Equipa de Auditoria</b>	
<b>Alexandra Moura</b>	Auditora-Chefe
<b>Patrícia Ferreira</b>	Técnica Verificadora Assessora



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento integra os resultados da auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o processo de visto n.º 108/2014, respeitante ao contrato de aluguer operacional de 8 viaturas de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, outorgado em 29 de agosto de 2013, entre a Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC) e a empresa *Recolte, Serviços e Meio Ambiente, S.A. (Recolte, S.A.)*, pelo preço de 866 404,80€ (s/IVA).

### 1.2. OBSERVAÇÕES

A análise efetuada permitiu extrair as seguintes observações que evidenciam, de forma sintética, a matéria exposta ao longo deste documento:

1. A legalidade da adjudicação do aluguer operacional de 8 viaturas de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, à firma *Recolte, S.A.*, e, por consequência, a conformidade legal do correlativo título contratual, ficou comprometida porque:
  - a) Não foi deliberada pelo Executivo Municipal, mas sim decidida pelo seu Presidente, em desrespeito pelo art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP), e pelos art.ºs 18.º, n.º 1, al. b), e 29.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de junho, na medida em que o Edil não possuía competência para autorizar despesas daquele montante (cfr. os pontos **3.1**, **3.1.1.1** e **3.1.1.3**);
  - b) O executivo municipal autorizou, por unanimidade, a abertura do procedimento que precedeu a outorga do contrato em apreciação pese embora tivesse conhecimento<sup>1</sup> que o Município não dispunha de fundos disponíveis para fazer face à despesa daí emergente, violando, com isso, o art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e o art.º 7.º, n.º 2 do DL n.º 127/2012, de 21 de junho (cfr. os pontos **3.1**, **3.1.1.2** e **3.1.1.3**).
2. Do ponto de vista da fiscalização prévia, a última das situações *retro* identificadas constituiu fundamento para a recusa do visto ao processo em referência, nos termos da previsão normativa das als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, que aprovou a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup>, porquanto tal ilegalidade é sancionada com nulidade e consubstancia a assunção de encargos com violação direta de normas financeiras (cfr. o ponto **3.1.1.3**).
3. Foi inobservado, de forma injustificada, em cerca de onze meses, o prazo de 20 dias úteis consagrado no n.º 2 do art.º 82.º da LOPTC para a resposta ao ofício da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) que foi formulado em sede de verificação preliminar do processo de visto (cfr. os pontos **3.1** e **3.1.2**).
4. Foram realizados pagamentos com origem na execução do título contratual em apreço quando este ainda não tinha sido apreciado pelo Tribunal, em desconsideração pelos comandos dos n.ºs 1 e 4 do art.º 45.º da LOPTC (cfr. os pontos **3.1** e **3.1.2**).

<sup>1</sup> Tal como expressamente resulta da ata n.º 04/13, da reunião ordinária da Câmara [cfr. folhas 1 a 9 da Pasta do Processo da Auditoria (PPA)].

<sup>2</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, objeto da Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro, e posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro (e, por último, pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, mas que, na matéria de que se cuidará no presente documento, não se aplica – nesse sentido vide o art.º 6.º).

### 1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Os factos descritos e sintetizados na al. **b)** do n.º **1** do ponto **1.2** são suscetíveis de tipificar um ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, na redação introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 61/2011, que consagra a possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas (TC), dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa, designadamente, a violação de normas sobre a assunção ou autorização de despesas públicas ou compromissos (cfr. o Anexo I), o mesmo sucedendo com a situação enunciada na al. **a)** do mesmo n.º **1**, pese embora neste caso a matéria de facto apurada faculte um quadro apropriado à sua relevação por se encontrarem preenchidos os pressupostos estabelecidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da mesma Lei para esse efeito.

A factualidade sumarizada no n.º **3** do ponto **1.2**, que se reconduz à falta injustificada de prestação de informações pedidas ou de remessa de documentos solicitados, prevista no art.º 66.º, n.º 1, al. c) da LOPTC, foi apreciada no âmbito de um processo autónomo em que foi demandado o anterior Presidente da Edilidade, tendo o procedimento sido extinto por via do pagamento voluntário da multa que lhe foi fixada, ao abrigo da al. d) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC, aplicável *ex vi* do n.º 3 do art.º 65.º.

A infração de que trata o ponto **4.**, passível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, em harmonia com o disposto no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, foi relevada por o Tribunal ter considerado que estavam reunidos os requisitos legais traçados para tal elencados nas *supra* citadas als a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º do mesmo diploma, na versão saída da Lei n.º 35/2007, aplicável *ex vi* da al. e) do n.º 2 do art.º 69.º da Lei n.º 48/2006.

As multas aplicáveis têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC, de acordo com o preceituado no n.º 2 do referido art.º 65.º.

Com o pagamento das multas, pelo valor mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), igualmente daquela Lei.

### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria explanada no relatório e resumida nas observações da auditoria, o TC recomenda à CMSC que:

1. Providencie no sentido de que seu Presidente observe os limites da competência para autorizar despesas públicas especificamente traçados para as autarquias locais, vertidos, nomeadamente, nos art.ºs 18.º e 29.º do DL n.º 197/99.
2. Garanta a existência de fundos disponíveis previamente à assunção de compromissos, acatando, com isso, o disposto nos art.ºs 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012<sup>3</sup>, e 7.º, n.º 2, do DL n.º 127/2012<sup>4</sup>.
3. Respeite os prazos processuais definidos na LOPTC, especificamente o consignado no n.º 2 do art.º 82.º para a remessa ao Tribunal de processos de fiscalização prévia após a sua devolução para efeitos de diligências instrutórias.
4. A autorização de pagamentos observe os pressupostos definidos no art.º 45.º da LOPTC que aludem aos efeitos do visto sempre que esteja em causa um ato, contrato ou outro instrumento sujeito à fiscalização prévia.

---

<sup>3</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

<sup>4</sup> Alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, 66-B/2012, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho.





## 2. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2015, aprovado pelo Plenário Geral (PG) do TC, através da Resolução n.º 2/2014 - PG<sup>5</sup>, de 15 de dezembro, foi inscrita a auditoria orientada designada por *auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras identificadas no exercício da fiscalização prévia*.

Caracterizando-se pelo seu âmbito genérico, a mesma insere-se no Objetivo Estratégico 2 (OE01), que consiste em “[c]ontribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas”, e na Linha de Ação Estratégica 1.2 (LAE 1.2), que se traduz em “[a]preciar a sustentabilidade das finanças públicas e controlar o endividamento das administrações públicas (Central, Regional e Local) e dos setores empresariais públicos (Estadual, Regional e Local)”, conforme definido no Plano de Ação do TC para o triénio 2014-2016<sup>6</sup>.

Dando concretização àquela auditoria, foi ordenada, na Decisão n.º 5/FP/2014, de 9 de outubro, que recaiu sobre o processo de visto n.º 108/2013 de que cuida o presente documento, a execução da presente ação, a qual foi direcionada ao apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito do aludido processo, respeitante ao *contrato de aluguer operacional de 8 viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz*, outorgado em 29 de agosto de 2013, entre a CMSC e a empresa *Recolte, S.A.*, pelo preço de 866 404,80€ (s/IVA)<sup>7</sup>.

### 2.2. METODOLOGIA

No desenrolar dos trabalhos da auditoria – que se consubstanciaram essencialmente na análise e consolidação dos dados coligidos no processo de visto n.º 108/2013, bem como na elaboração do relato – foram acolhidos, com as adaptações impostas pelas especificidades próprias desta ação, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*<sup>8</sup>, tendo sido igualmente seguidas as determinações constantes do Despacho n.º 1/2012-JC/SRMTC, de 30 de janeiro<sup>9</sup>.

### 2.3. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, na redação dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, procedeu-se à audição do atual e do anterior Presidente da Autarquia de Santa Cruz<sup>10</sup>, e dos vereadores em exercício<sup>11</sup> à data dos factos.

<sup>5</sup> A qual foi publicada no Diário da República (DR), II série, n.º 247, de 23 de dezembro.

<sup>6</sup> Aprovado em reunião do PG de 14 de outubro de 2013.

<sup>7</sup> Cfr. folhas 43 a 48 da PPA, mais especificamente o verso da folha 47.

<sup>8</sup> Aprovado por deliberação do Plenário da 2.ª Secção do TC, de 28 de janeiro de 1999, e adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001.

<sup>9</sup> Que adapta à SRMTC a Resolução n.º 3/2011-1.ª S/PL.

<sup>10</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 1548 e 1549, de 1 de setembro de 2015, a folhas 70 a 75 da PPA.

<sup>11</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 1550 a 1554, de 1 de setembro de 2015, a folhas 78 a 90 da PPA.

Pedro Damião Barreto Fernandes, Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca e Filipe Martiniano Martins de Sousa pronunciaram-se com base numa mesma resposta elaborada por um representante legal<sup>12</sup>, enquanto Óscar Ciríaco Teixeira, António Jorge Gomes Baptista, José Alberto de Freitas Gonçalves e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo fizeram-no individualmente<sup>13</sup>.

As alegações, todas apresentadas dentro do prazo concedido, foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, onde se encontram sintetizadas e/ou transcritas na exata medida da sua pertinência, acompanhadas dos comentários tidos por convenientes.

---

<sup>12</sup> Sob os registos de entrada n.ºs 2135, 2136 e 2137, de 15 de setembro passado, remetidos via *fax*, e 2201, 2202 e 2203, de 17 de setembro seguinte, com o mesmo teor, desta feita remetidos por correio (cfr. a PPA, folhas 91 a 114 e 129 a 177).

<sup>13</sup> *Vide* os ofícios com os registos de entrada n.ºs 2153, 2235, 2256 e 2268, de 15, 21 e 22 de setembro (cfr. a PPA, folhas 115 a 128, e 178 a 194).



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Apresentam-se, de seguida, os resultados da verificação realizada, que teve por base os elementos de suporte associados à apreciação do processo de visto em referência.

#### 3.1. DESCRIÇÃO DOS FACTOS RELEVANTES

- a) A 9 de setembro de 2013 deu entrada, e foi registado, nesta Secção Regional, tendo passado a constituir o processo de visto n.º 108/2013, o *contrato de aluguer operacional de 8 viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz*, outorgado em 29 de agosto de 2013, entre a CMSC e a empresa *Recolte, S.A.*, pelo preço de 866 404,80€ (s/IVA)<sup>14</sup>.
- b) No âmbito da respetiva verificação preliminar foram solicitados todos os elementos que deveriam instruir o dito processo, nos termos das *Instruções sobre a organização dos processos de fiscalização prévia a remeter ao Tribunal de Contas*<sup>15</sup>, com vista a completa análise e instrução do mesmo, a coberto do nosso ofício com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240, de 16 de setembro de 2013.
- c) Isto porquanto a Autarquia de Santa Cruz pretendia substituir a forma de envio dos aludidos elementos, em papel ou em suporte ótico, designadamente CD-ROM ou DVD não regraváveis<sup>16</sup>, definida no art.º 7.º, n.º 1, das referenciadas *Instruções*, pelo acesso deste Tribunal à plataforma *Acin-Gov*.
- d) No pressuposto (que se veio a confirmar) de que o aludido processo estava a produzir efeitos, a resposta à solicitação vertida no nosso ofício identificado na al. b), deveria ter ocorrido no prazo de 20 dias úteis, tal como decorre do art.º 82.º, n.º 2, da LOPTC, e foi expressamente referido no ponto 3. do dito ofício.
- e) Todavia, como em 22 de maio de 2014 aquele pedido ainda não havia sido satisfeito, foi requerido ao Município de Santa Cruz, através da nossa missiva com a ref.<sup>a</sup> 1136, da mesma data<sup>17</sup>, que informasse se o dito contrato já havia produzido efeitos materiais e financeiros, e por que motivo não havia sido dado cumprimento ao nosso ofício de 2013 dentro do prazo conferido para o efeito.
- f) Nessa sequência, a CMSC, na pessoa do seu Vice-Presidente, Miguel Alves, que integra o atual executivo e que tomou posse no dia 21 de outubro de 2013, aduziu no seu ofício n.º 9050, de 6 de junho de 2014, registado nesta Secção Regional no dia 9 seguinte<sup>18</sup>, que:

*“O ofício com a referência UAT I/240 de 16/09/2013, deu entrada a 18/09/2013, tendo sido obtido, pelo então Presidente de Câmara, o despacho que se transcreve seguidamente: «Ao Chefe de Gabinete para coordenar a execução solicitada, contactando o departamento de concurso e a secção informática para o efeito» conforme consulta actual à aplicação informática de correspondência «ATENDIMENTO».*

*Desde essa altura, até à presente data, os serviços competentes não tiveram conhecimento do ofício nem do despacho em causa, razão pela qual não foi dada qualquer resposta ao Venerando Tribunal de Contas.*

<sup>14</sup> Vide folhas 15-A e 15-B da PPA.

<sup>15</sup> Aprovadas pela Resolução n.º 14/2011, publicada no DR, II série, n.º 156, de 16 de agosto de 2011, e aplicadas à Região por força da Instrução n.º 1/2011, inserida no DR, II série, n.º 163, do dia 25 do mesmo mês.

<sup>16</sup> E neste caso, desde que sejam observados os seguintes requisitos: “a) O suporte deve ser gravado em formato compatível com a norma *ISSO 9660* ou *Joliet*; b) Cada suporte deve conter apenas documentos relativos a um único processo; c) O conteúdo do suporte e o processo a que respeita devem estar expressamente identificados; d) Os ficheiros devem ser apresentados em formato *portable document format (PDF)*; e) De ser apresentada lista com identificação dos documentos enviados.

<sup>17</sup> Tal como proposto na nossa Informação n.º 57/2014-UAT I, de 22 de maio, e foi acolhido pelo despacho nela exarado pela Senhora Conselheira no dia 27 seguinte (vide a folhas 16 a 18 da PPA).

<sup>18</sup> Vide a folhas 19 e 20 da PPA.

*De realçar ainda que o atual executivo, não obstante o facto de ter requerido aos seus antecessores, nunca teve em sua posse, um documento extremamente importante na gestão autárquica que é a chamada Ata de Transição ou Compromissos de Transição, documento este que deveria refletir todas as pendências existentes.*

*O entendimento interno, dos serviços competentes e do atual executivo, tendo em conta o desconhecimento de qualquer notificação do processo do visto, foi que existiu visto tácito”.*

Mais informou que o contrato em causa produziu efeitos financeiros, tendo, designadamente, sido pagas as faturas apresentadas em 31 de janeiro e 17 de fevereiro de 2014, no valor de 14 680,75€ cada, ou seja, num total de 29 361,50€, “(...) tendo como pressuposto a aplicação do n.º 4 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, visto o valor do concurso ser de € 866 404,80€”.

Conclui referindo “(...) que os pagamentos serão suspensos até conclusão do processo do visto do contrato em causa”.

- g) Pese embora o que ficou anteriormente patenteadado, foi reclamada, através do Despacho n.º 17/FP/2014, de 13 de agosto<sup>19</sup>, resposta ao pedido formulado no nosso escritório com a ref.ª UAT I/240, a fim de se dar por concluída a verificação preliminar do processo de visto em presença, na medida em que se mostrava atempada a realização do controlo prévio do contrato a ele subjacente, pois dos 72 meses previstos para a sua vigência restavam executar cerca de 60, e por pagar cerca de 96,60% do preço contratual.
- h) Neste contexto, a CMSC, por intermédio do escritório n.º 13696, de 27 de agosto de 2014<sup>20</sup>, procedeu ao envio dos documentos em falta, isto é, decorridos cerca de onze meses sobre o culminar do prazo para esse efeito.
- i) Efetuada a análise dos elementos disponibilizados por esse meio constatou-se, porém, que não só não foi facultada toda a informação pedida, como alguns dos documentos enviados suscitavam dúvidas quanto ao seu conteúdo, motivo pelo qual o processo em questão foi novamente devolvido por força do Despacho n.º 19/FP/2014, de 15 de setembro<sup>21</sup>.
- j) Em face dos dados expedidos nessa sequência, em anexo ao escritório com o n.º 15599, de 26 de setembro de 2014<sup>22</sup>, subscrito pelo atual Presidente da Edilidade, Filipe Martiniano Martins de Sousa, e dos anteriormente apresentados, dão-se por assentes os seguintes factos:
  - 1. Conforme reza a ata n.º 04/13<sup>23</sup>, em reunião de Câmara de 31 de janeiro de 2013 foi deliberado por unanimidade dos presentes, a saber, o ex-Presidente da CMSC, José Alberto de Freitas Gonçalves, e dos ex-Vereadores Filipe Martiniano Martins de Sousa, António Jorge Gomes Baptista, Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Óscar Ciríaco Teixeira e Pedro Damião Barreto Fernandes, o seguinte:

*“O senhor Presidente colocou a proposta à votação, tendo:*

*O executivo, de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de Fundos Disponíveis, mas devido ao facto da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento de eficácia, **deliberado proceder à abertura de concurso público para «renting» de três viaturas de 5m<sup>3</sup> e cinco viaturas de 7m<sup>3</sup>, todas de recolha de resíduos sólidos, pelo período de setenta e dois meses, tendo o valor base para o procedimento em causa de €1.007.928,00 (um milhão, sete mil e novecentos e vinte e oito euros) + IVA e que os serviços financeiros procedam ao cabimento***

---

<sup>19</sup> Vide as folhas 24 e 25 da PPA.

<sup>20</sup> Vide a folha 32 da PPA.

<sup>21</sup> Vide as folhas 33 a 35 da PPA.

<sup>22</sup> Vide a folha 36 da PPA.

<sup>23</sup> Vide as folhas 1 a 9 da PPA.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

**orçamental e ao pagamento.** *Mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respetivo procedimento, nos termos propostos”.*

2. A confirmar essa debilidade de recursos temos a informação relativa à “Alteração n.º 4 ao orçamento de 2013”, de 12 de março seguinte, onde o Chefe de Divisão Financeira, Nuno César Cabaços da Cruz, reportou ao Presidente da Autarquia que<sup>24</sup>:

*“A presente alteração orçamental resulta da adequação do orçamento actual de 2013 a deliberações camarárias e informações internas com consequências orçamentais, realçando (...) Aquisição de renting de viaturas de recolha de resíduos sólidos - concurso público;*

*A presente alteração não aumenta ou diminui o valor do orçamento municipal.*

*Aproveito a oportunidade para reforçar o facto de o orçamento municipal, apresentar uma redução de cerca de 50% face aos orçamentos dos últimos anos, sendo que os compromissos e dívidas assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente” (destaque nosso).*

3. Alteração orçamental que foi prontamente aprovada pelo Presidente na mesma data, no uso da delegação de competências que lhe foi feita nessa matéria a 12 de novembro de 2009<sup>25</sup>, ao abrigo da al. d) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelecia o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias<sup>26</sup>.
4. Todavia, a 15 de março o mesmo Chefe de Divisão subscreveu a informação de cabimento com o n.º 233, que abaixo se reproduz, donde sobressai a existência de dotação disponível na rubrica de classificação económica 02.02.10 – *Aquisição de Serviços Transportes* em 2013 para a execução da prestação de serviços a contratar<sup>27</sup>.

1	Orçamento Inicial	1,00
2	Reforços/Anulações	210.000,00
3=1+2	Orçamento Corrigido	210.000,00
4	Despesas Pagas	10.336,37
5	Encargos Assumidos (a)	35.517,07
6=3-4-5	Saldo Disponível	164.147,56
7	Despesa Emergente, que fica cativa (b)	153.709,02
8=6-7	Saldo Residual	10.438,54

(a) – Independentemente da gerência em que o foram, desde que o seu pagamento seja devido neste ano.

(b) – Despesa a cabimentar.

5. Acresce que embora o lançamento do concurso público com vista a adjudicação do aluguer em apreço já tivesse sido deliberado favoravelmente pelo Executivo Municipal a 31 de janeiro de 2013, este, a par das respetivas peças, mereceu ainda:
- ✓ Um parecer de Nuno César Cabaços da Cruz, a 10 de maio de 2013, relativamente à proposta de cabimento;
  - ✓ Um parecer jurídico positivo de José Eleutério Câmara Lopes, a 15 de maio seguinte, na medida em que “as peças concursais respeitam o CCP”, e

<sup>24</sup> Vide a folha 10 da PPA.

<sup>25</sup> Vide a folha 11 da PPA.

<sup>26</sup> Diploma revogado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>27</sup> Vide a folha 11-A da PPA.

✓ Um despacho do Presidente do Município, no dia 16 do mesmo mês, com o seguinte teor:  
“Tendo em apreço toda a informação do processo, determino a abertura do procedimento”<sup>28</sup>.

6. No tocante a fazer prova de que os compromissos financeiros assumidos com a assinatura do título jurídico em apreço não excediam os fundos disponíveis a que aludia a al. f) do art.º 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas - LCPA<sup>29</sup>, tal como resultava da obrigação imposta pelo art.º 5.º, n.º 1 do mesmo diploma, reforçada pelo art.º 7.º n.º 2 do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, diploma que contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA<sup>30</sup>, o mesmo Presidente reconduziu a sua resposta ao extrato da ata do Executivo Municipal n.º 04/13, transcrito no antecedente ponto 1.<sup>31</sup>

k) Com respeito pelo previsto no artigo 15.º do programa do concurso, o critério de adjudicação das propostas era o do mais baixo preço, enquanto o preço base foi fixado na cláusula 10.ª do caderno de encargos nos 1 009 928,00€<sup>32</sup>.

l) Foram opositoras, e admitidas, ao procedimento 3 empresas, tendo ficado assim ordenadas, conforme se infere do relatório preliminar elaborado pelo júri a 19 de julho de 2013<sup>33</sup>:

N.º	CONCORRENTES	VALOR DA PROPOSTA S/IVA
1	RECOLTE, Serviços e Meio Ambiente, S.A.	866 404,80€
2	VECORENT – Aluguer	898 000,00€
3	ECOAMBIENTE, S.A.	999 900,00€

m) Decorrido o prazo concedido aos concorrentes para se manifestarem em sede de audiência prévia sem que nenhum se tenha pronunciado, o júri manteve, no seu relatório final de 5 de agosto de 2013, o teor do relatório preliminar, e a proposta de adjudicação do aluguer em apreço à *Recolte, S.A.*, pelo montante de 866 404,80€ (s/IVA)<sup>34</sup>.

n) O então Presidente do Município, a 9 de agosto, na informação que lhe foi submetida nesse domínio, pronunciou-se autorizando “(...) nos termos propostos. Decorridos os trâmites processuais adequados, visto o relatório e o teor das propostas, adjudico à empresa acima identificada, *Recolte, Serviços e Serviços e Meio Ambiente, S.A.*, a aquisição dois serviços que são objeto deste procedimento”<sup>35</sup>.

o) Mas o nosso ordenamento jurídico define a adjudicação como sendo “(...) o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas” (vd. o art.º 73.º, n.º 1, do CCP), sendo que no âmbito das autarquias locais os presidentes de câmara são competentes para a “(...) adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei”, em sintonia com o previsto na al. f) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99<sup>36</sup>, ou seja, apenas têm competência para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 149 639,00€, ao abrigo

<sup>28</sup> Vide a folha 11-AA da PPA.

<sup>29</sup> Isto na redação então em vigor, introduzida pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>30</sup> Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012 e 66-B/2012.

<sup>31</sup> Vide o verso da folha 36 da PPA.

<sup>32</sup> Vide a folha 11-B da PPA.

<sup>33</sup> Vide a folha 11-C da PPA.

<sup>34</sup> Vide a folha 13 da PPA.

<sup>35</sup> Vide o verso das folhas 14 da PPA.

<sup>36</sup> Vide, atualmente, a al. f) do n.º 1 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2013.



do art.º 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 8 de junho, ou até 748 196,84€, no caso de delegação dessa competência pelas câmaras municipais, conforme o admite o n.º 2 do art.º 29.º do mesmo diploma<sup>37</sup>.

- p) Na certeza que estes limites ficavam aquém do valor da adjudicação, que se quedou nos 866 404,80€, o Município de Santa Cruz foi também confrontado com esta questão, através do Despacho n.º 19/FP/2014, que se reportava à incompetência do ex-Presidente da Câmara para adjudicar aquela despesa<sup>38</sup>.
- q) Por via do já referido ofício n.º 15599 obteve-se como resposta que “(...) o Presidente foi autorizado pelo executivo a «mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respectivo procedimento, nos termos propostos», conforme resulta da ata n.º 04/2013 de 31 de janeiro, ponto número um”.
- r) Subsequentemente, a 29 de agosto de 2013, foi outorgado o termo apreciado em sessão ordinária de 5 de dezembro seguinte desta Secção Regional ao qual foi recusado o visto, através da Decisão n.º 5/FP/2014, com base na fundamentação que se passa a expor.

### **3.1.1. A DECISÃO N.º 5/FP/2014, DE 5 DE DEZEMBRO<sup>39</sup>**

*“Da factualidade dada por assente nos presentes autos emergem duas questões passíveis de ter comprometido a legalidade da decisão de adjudicação do aluguer operacional de 8 viaturas – AOV, de recolha de resíduos sólidos para o Município de Santa Cruz, que constitui o objeto do contrato em apreciação, pondo também em causa a conformidade legal deste título contratual. Tais questões reconduzem-se, em síntese:*

- *Ao facto de a adjudicação do aludido contrato não ter sido deliberada pela Câmara Municipal, mas sim decidida pelo seu Presidente, e*
- *Ao circunstancialismo de o Município não se encontrar dotado de fundos disponíveis para fazer face à despesa emergente do contrato submetido a visto prévio”.*

#### **3.1.1.1. DA INCOMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CMSC PARA ADJUDICAR O CONTRATO**

*“Centremo-nos então na análise da primeira situação assinalada.*

- I.** *Sobre a adjudicação dispõe o art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, que este é «(...) o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas».*

*No caso das autarquias locais, já foi observado que os presidentes de câmara eram competentes, em harmonia com o consignado na al. f) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, para a «(...) adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba, nos termos da lei».*

*E, nos termos da lei aplicável, aquele órgão singular detém competência original para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 149 639,00€, e competência delegada para despesas até 748 196,84€ - vide os art.ºs 18.º, n.º 1, al. a), e 29.º, n.º 2, ambos do DL n.º 197/99.*

<sup>37</sup> Que contém o regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública, diploma que foi revogado pelo DL n.º 18/2008, sendo que os art.ºs 16.º a 22.º e 29.º deste diploma estão em vigor por força da Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, que faz cessar a vigência do DL n.º 40/2011, de 22 de março, que revogava os mencionados artigos, mas que a al. f) do n.º 1 do art.º 14.º do DL n.º 18/2008 mantivera em vigor.

<sup>38</sup> Vide a folha 34 da PPA.

<sup>39</sup> Vide as folhas 43 a 48 da PPA.

*Enquadramento que impõe a conclusão de que a competência para autorizar a presente adjudicação cabia não ao Presidente da Edilidade, mas sim à Câmara Municipal de Santa Cruz, por força das disposições antes apontadas, porquanto aquela cifrou-se nos 866 404,80€ (s/IVA).*

*E isto porque, face ao estipulado no n.º 2 do mencionado art.º 29.º, e atento o valor do contrato submetido a fiscalização prévia, a competência atribuída à Câmara Municipal de Santa Cruz não é delegável no seu Presidente.*

*Deste modo, o despacho do Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz, de 9 de agosto de 2013, que adjudicou o contrato em apreço é um ato administrativo eivado do vício de incompetência e, por isso, anulável, a coberto dos art.ºs 35.º, n.º 1, a contrario<sup>40</sup>, e 135.º do CPA<sup>41</sup>.*

*Quando instado a clarificar esta situação, o Município, a coberto do ofício n.º 15599, sustentou que «(...) o Presidente foi autorizado pelo executivo a 'mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respectivo procedimento, nos termos propostos', conforme resulta da ata n.º 04/2013 de 31 de janeiro, ponto número um».*

*O que, perante o quanto ficou antecedermente dito, não tem qualquer suporte legal, pois como se viu, e de acordo com os art.ºs 18.º, n.º 1, al. b), e 29.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, a competência atribuída às câmaras municipais para autorização de despesas não é delegável no seu presidente quando esta seja superior a 748 196,84€.*

*Ora, sendo a Câmara Municipal de Santa Cruz a entidade competente para autorizar a despesa com o presente contrato, a ela cabia deliberar a respetiva adjudicação, com respeito pelo preceituado no art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, atrás mencionado. E uma vez que a decisão do Presidente daquele Município não foi ratificada pelo respetivo executivo foi, assim, e in casu, violado o disposto nesta norma”.*

### **3.1.1.2. DA INEXISTÊNCIA DE FUNDOS DISPONÍVEIS**

*“II. O segundo dos aspetos controvertidos que importa resolver no âmbito da apreciação jurídico-financeira do contrato apresentado a visto prévio é a inexistência de fundos disponíveis pelo Município.*

*A Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)], aprovou as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, tendo sido regulamentada pelo DL n.º 127/2012, de 21 de junho, que estabeleceu os procedimentos necessários à sua aplicação e à operacionalização da prestação de informação, a par do esclarecimento de conceitos ali referidos.*

*A aprovação deste quadro legislativo resultou dos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, com vista a definir um conjunto de regras de boa gestão financeira, nomeadamente no controlo e disciplina orçamental que envolva toda administração pública, num sentido amplo.*

*E na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, pretende tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só*

---

<sup>40</sup> *Que dispõe que «[o]s órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria».*

<sup>41</sup> *Que determina que «[s]ão anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção».*





## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

*poder «assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso»<sup>42</sup>.*

*O âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012 é extenso, e é claro que os princípios aí estabelecidos são diretamente aplicáveis a todo o sector da administração local, concretamente às autarquias locais, conforme tem sido jurisprudência sistemática deste Tribunal<sup>43</sup>.*

*O legislador impôs aos responsáveis pelas entidades sujeitas ao regime desta Lei um impedimento claro – o de que não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza.*

*É isso que expressamente emana, por um lado, do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, quando comanda que «[o]s dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3.º» e, por outro, do seu art.º 11.º, n.º 1, que define como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a «responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor».*

*No caso em apreço, apurou-se que em reunião de Câmara de 31 de janeiro de 2013, e por unanimidade, tal como sobressai da ata n.º 04/13, foi deliberado o seguinte:*

*«O senhor Presidente colocou a proposta à votação, tendo:*

*O executivo, de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de Fundos Disponíveis, mas devido ao facto da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento de eficácia, deliberado proceder à abertura de concurso público para «renting» de três viaturas de 5m<sup>3</sup> e cinco viaturas de 7m<sup>3</sup>, todas de recolha de resíduos sólidos, pelo período de setenta e dois meses, tendo o valor base para o procedimento em causa de €1.007.928,00 (um milhão, sete mil e novecentos e vinte e oito euros) + IVA e que os serviços financeiros procedam ao cabimento orçamental e ao pagamento. Mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respetivo procedimento, nos termos propostos».*

*Não obstante, foi apresentada para 2013 a informação de cabimento com o n.º 233, de 15 de março, que previa dotação suficiente para fazer face à despesa em causa para aquele ano, na rubrica de classificação económica 020210 – Aquisição de Serviços Transportes, subscrita pelo «Responsável pelos Serviços de Contabilidade», Nuno César Cabaços da Cruz.*

*Responsável que, recorde-se, a 12 de março de 2013, numa informação relativa à «Alteração n.º 4 ao orçamento de 2013», alertava o Presidente da edilidade para o facto de «(...) o orçamento municipal, apresentar uma redução de cerca de 50% face aos orçamentos dos últimos anos, sendo que os compromissos e dívidas assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente» (destaque nosso).*

*Num segundo momento, após ter sido confrontado com a exigência legal da existência de fundos disponíveis que não possuía para assegurar a despesa, pelo Despacho n.º 19/FP/2014, o Município assumiu claramente que «[o] executivo municipal, em sessão ordinária de 31 de janeiro de 2013, deliberou por unanimidade a realização do contrato em apreço, (...) de acordo com a*

<sup>42</sup> Vd. Noel Gomes in A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações, Revista Direito Regional e Local, n.º 19, julho/setembro de 2012, folha 47, e Joaquim Freitas Rocha, Noel Gomes, Hugo Flores da Silva, Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, Coimbra Editora, 2012, folha 48, cit. in Acórdão n.º 11/2014-1.ª S/SS, de 1 de abril. Vide o link: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2014/1sss/ac011-2014-1sss.pdf>.

<sup>43</sup> Vejam-se os Acórdãos n.ºs 5/2013-1.ª S/PL, de 5 de junho, e 25/2013-1.ª S/SS, de 15 de outubro. (Vide os links: [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1spl/ac005-2013-1spl.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1spl/ac005-2013-1spl.pdf) e [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac025-2013-1sss.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac025-2013-1sss.pdf)).

*LCPA e tendo conhecimento da ausência de fundos disponíveis, mas devido ao fato da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia, deliberou proceder à abertura de concurso público (...)’ vide ata n.º 04/13, de 31.01.2014» (destaque nosso).*

*Consabido que o DL n.º 127/2012 estatui de forma muito clara que só se pode assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, existirem fundos disponíveis – cfr. o n.º 2 do art.º 7.º, e que a jurisprudência deste Tribunal tem sido unívoca neste sentido<sup>44</sup>.*

*Mais, o n.º 3 do mesmo art.º 7.º refere expressamente que, «[s]ob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:*

- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;*
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;*
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é reflectido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».*

*Os factos assim narrados permitem concluir que o Município de Santa Cruz sabia, desde a publicação da Lei n.º 8/2012, e do DL n.º 127/2012, qual o seu âmbito e que estava vinculado ao seu cumprimento, nomeadamente que não pode assumir compromissos financeiros se não tiver disponível previamente fundos para tal, determinação ao arrepio da qual atuou, de forma plenamente consciente, tal como o evidencia a ata n.º 04/13, de 31 de janeiro de 2013, acima transcrita.*

*Isto pese embora aquele Município tenha apresentado uma informação de cabimento, a qual, porém, não tem qualquer fundo disponível que a sustente, e foi sublinhado pelo «Responsável pelos Serviços de Contabilidade», Nuno César Cabaços da Cruz, a 12 de março de 2013, nos seguintes termos: «(...) os compromissos e dívidas assumidos à presente data são superiores à disponibilidade orçamental existente».*

### **3.1.1.3. CONCLUSÃO**

*“Do ponto de vista da fiscalização prévia temos, por conseguinte, duas situações controvertidas que se reportam à adjudicação do contrato vertente pelo Presidente da Câmara de Santa Cruz quando não tinha competência para tanto, e à inexistência de fundos disponíveis para aquele Município fazer face à despesa emergente do mesmo título jurídico.*

*Em abstrato, as ilegalidades podem ser geradoras de nulidade ou de mera anulabilidade, sendo que o visto apenas pode ser recusado com fundamento na primeira daquelas sanções, atento o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. a), da Lei n.º 98/97.*

*Mas não estamos, seguramente, perante um caso de nulidade, porquanto” no tocante ao primeiro dos vícios “atrás mencionado não se encontra previsto no elenco de atos nulos do n.º 2 do art.º 133.º do CPA, nem, por outro lado, existe qualquer norma que comine expressamente tal forma de invalidade para a ilegalidade detetada (vide o n.º 1 do mesmo art.º 133.º).*

*Por outro lado, o ato de adjudicação da empreitada contém todos os seus elementos essenciais, considerando-se como tais os elementos cuja falta se consubstancie num vício do ato que, por ser de tal*

---

<sup>44</sup> *Vd. os Acórdãos n.ºs 5/2013-1.ªS/SS (já citado), e 26/2013-1.ªS/SS, 33/2013-1S.ªSS, 34/2013-1.ªS/SS e 36/2013-1.ªS/SS. (Vd os links: [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac026-2013-1sss.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac026-2013-1sss.pdf); [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac033-2013-1sss.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac033-2013-1sss.pdf); [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac034-2013-1sss.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac034-2013-1sss.pdf); e [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac036-2013-1sss.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2013/1sss/ac036-2013-1sss.pdf)).*



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

modo grave, torna inaceitável a produção dos respetivos efeitos jurídicos, aferindo-se essa gravidade em função da ratio que preside àquele ato de adjudicação (vide o n.º 1, 1.ª parte, do citado art.º 133.º)<sup>45</sup>.

Não sendo a ilegalidade verificada geradora de nulidade, só pode a mesma conformar mera anulabilidade, o que afasta o fundamento de recusa de visto enunciado na al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97.

Sob outro prisma, como relativamente à ilegalidade supra mencionada não estão em causa encargos sem cabimento em verba orçamental própria, nem violação direta de norma financeira, afastado está, também, o fundamento de recusa de visto mencionado na al. b) do citado normativo da Lei n.º 98/97.

Importa, então, cuidar de saber se a ilegalidade atrás referida preenche o fundamento de recusa de visto indicado na al. c) do n.º 3 do mesmo art.º 44.º da Lei n.º 98/97.

A resposta a esta questão só pode ser positiva:

De acordo com o dispositivo invocado, constitui fundamento de recusa de visto, a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos geradores de despesa, ou representativos de responsabilidades, que implique ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato, submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Muito embora não resulte do processo que a violação do disposto no art.º 73.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, tenha tido por consequência a alteração do resultado financeiro do contrato, não há dúvida de que o vício verificado é suscetível de criar perturbação que pode afetar, de forma real ou meramente potencial, o aludido resultado.

Porque o Município de Santa Cruz, porém, nunca foi objeto de recomendação anterior deste Tribunal quanto ao cumprimento da disposição inobservada, e porque, como se mencionou, no caso em apreço não ocorreu uma efetiva alteração do resultado financeiro do contrato, estão reunidas as condições que permitem o uso da faculdade prevista no art.º 44.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97.

Todavia, quanto à segunda das questões controvertidas, a verdade é que a assunção do compromisso da despesa relativa ao contrato sub judice sem fundos disponíveis para tal configura violação direta de normas financeiras, designadamente da ínsita ao n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 8/2012, e da vertida no n.º 2 do art.º 7 do DL n.º 127/2012, constituindo, por isso, fundamento de recusa de visto a coberto da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97.

Noutra vertente, o art.º 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, refere expressamente que «[o]s sistemas de contabilidade de suporte à execução orçamental emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos nulos».

De igual modo, já vimos que o n.º 3 do art.º 7.º do DL n.º 127/2012 dispõe que, «[s]ob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9 e 10 do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:

- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;
- b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».

---

<sup>45</sup> Neste sentido, vd. os Acórdãos n.ºs 30/2005-1.ºS/PL, de 15 de novembro, 27/2007-1.ºS/SS, de 13 de fevereiro, e 108/2007-1.ºS/SS, de 24 de julho.

(Vide o link [www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2005/1spl/ac030-2005-1spl.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2005/1spl/ac030-2005-1spl.pdf)).

*Conforme se deixou expresso, a Câmara Municipal de Santa Cruz assumiu o presente compromisso tendo plena consciência de que não tinha qualquer fundo disponível que o sustentasse. Assim sendo, é manifesta a sua nulidade bem como, nos termos do art.º 5.º, n.º 3, citado, é igualmente nulo o contrato jurídico a ele subjacente.*

*E a nulidade agora apurada assim como a violação das normas financeiras já indicadas comportam fundamento legal para a recusa de visto do contrato, por força do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) da Lei n.º 98/97”.*

*Termos em que o Tribunal decidiu recusar o visto ao contrato em apreço, e, na «[n]a medida em que as ilegalidades detetadas do âmbito da apreciação deste processo de fiscalização prévia são passíveis de configurar ilícitos financeiros, enquadráveis na previsão normativa das als. b) e l)»<sup>46</sup> do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º Lei n.º 98/97, de 26 de agosto», decidiu ainda mandar prosseguir o processo para efeitos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras”.*

### **3.1.2. A VIOLAÇÃO DAS NORMAS DO N.º 1 DO ART.º 45.º E DO N.º 2 DO ART.º 82.º DA LOPTC**

Tal como relatado no ponto **3.1.**, als. **a)** a **h)**, o prazo de 20 dias úteis consignado no art.º 82.º, n.º 2, da LOPTC foi incumprido pois o Município de Santa Cruz apenas satisfaz o pedido vertido no ofício da SRMTC, com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240, de 16 de setembro de 2013, formulado no âmbito da verificação preliminar do processo de visto a que correspondeu o contrato em análise, a 27 de agosto do ano seguinte, por intermédio do ofício n.º 13696<sup>47</sup>.

Atendendo a que esse processo se encontrava pendente nesta Secção Regional, e a transitar nessa situação há mais de sete meses, foi proposto na Informação n.º 57/2014-UAT I, de 22 de maio de 2014, e acolhido pela Juíza Conselheira da SRMTC no dia 27 seguinte, que fosse requerido àquela Autarquia que informasse se o dito contrato já tinha produzido efeitos materiais e financeiros, e que clarificasse por que motivo não fora dado cumprimento ao solicitado no *retro* aludido ofício dentro do prazo conferido para o efeito, o que aconteceu através do ofício com a ref.<sup>a</sup> 1136, daquele mesmo dia<sup>48</sup>.

A resposta do atual Vice-Presidente da CMSC, Miguel Alves, apresentada a coberto do ofício n.º 9050, de 6 de junho, registado nesta Secção Regional no dia 9 seguinte<sup>49</sup>, trouxe que:

*“O ofício com a referência UAT I/240 de 16/09/2013, deu entrada a 18/09/2013, tendo sido obtido, pelo então Presidente de Câmara, o despacho que se transcreve seguidamente: «Ao Chefe de Gabinete para coordenar a execução solicitada, contactando o departamento de concurso e a secção informática para o efeito» conforme consulta actual à aplicação informática de correspondência «ATENDIMENTO».*

*Desde essa altura, até à presente data, os serviços competentes não tiveram conhecimento do ofício nem do despacho em causa, razão pela qual não foi dada qualquer resposta ao Venerando Tribunal de Contas.*

*De realçar ainda que o atual executivo, não obstante o facto de ter requerido aos seus antecessores, nunca teve em sua posse, um documento extremamente importante na gestão autárquica que é a chamada Ata de Transição ou Compromissos de Transição, documento este que deveria refletir todas as pendências existentes.*

*O entendimento interno, dos serviços competentes e do atual executivo, tendo em conta o desconhecimento de qualquer notificação do processo do visto, foi que existiu visto tácito.*

---

<sup>46</sup> Alterado pelo art.º 1.º da Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro.

<sup>47</sup> Vide a folha 32 da PPA.

<sup>48</sup> Vide as folhas 16 a 18 da PPA.

<sup>49</sup> Vide as folhas 19 a 20 da PPA.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Confirmou ainda que o contrato produziu efeitos financeiros pois foram pagas as faturas apresentadas em 31 de janeiro e 17 de fevereiro de 2014, no valor de 14 680,75€ cada, ou seja, um total de 29 361,50€, “(...) tendo como pressuposto a aplicação do n.º 4 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, visto o valor do concurso ser de € 866 404,80€”, “pagamentos” que “serão suspensos até conclusão do processo do visto do contrato em causa”.

A atuação do Município narrada no ponto anterior deixava antever a prática infrações financeiras que, tendo por referência o quadro normativo fornecido pela LOPTC, mereceram o seguinte tratamento na Informação n.º 77/2014-UAT I, de 14 de agosto<sup>50</sup>:

*“Nos termos do art.º 1.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, o TC é órgão que, no âmbito da ordem jurídica portuguesa, fiscaliza a legalidade e regularidade das despesas públicas, encontrando-se sujeitas à sua jurisdição as autarquias locais [vd. o art.º 2.º, n.º, al. c)], competindo-lhe, em especial, conforme se alcança da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º, fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do supra referido art.º 2.º.*

*Com essa finalidade, devem ser remetidos ao Tribunal, entre outros, «[o]s contratos de (...) aquisição de bens e serviços (...) que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei» [vd. o art.º 46.º, n.º 1, al. b)]. I.e., os contratos que, tal como precisa o n.º 1 do referido art.º 48.º, que gerem despesa superior ao valor que «[a]s leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental (...) com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia», o qual, no ano de 2013, se quedou pelos 350 mil euros (vd. o art.º 145.º Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para esse ano).*

*Por sua vez, o art.º 45.º comanda que:*

- «1. Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas podem produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes.*
- 2. Nos casos previstos no número anterior, a recusa do visto implica apenas ineficácia jurídica dos respetivos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da respetiva decisão aos serviços ou organismos interessados.*
- 3. Os trabalhos realizados ou os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderão ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período.*
- 4. Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a (euro) 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade».*

*Os processos relativos a atos e contratos que produzam efeitos antes do visto deverão ser enviados ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar, salvo disposição em contrário, da data do início da produção de efeitos, com respeito pelo art.º 81.º, n.º 2, posto o que os serviços de apoio devem proceder à respetiva verificação preliminar no prazo de 15 dias a contar da data do registo de entrada, podendo os mesmos ser devolvidos aos serviços ou organismos para qualquer diligência instrutória (vd. o art.º 82.º, n.º 1), caso em que estes devem ser de novo endereçados ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar da data da receção (vd. o n.º 2), tal como foi já adiantado.*

---

<sup>50</sup> Vide as folhas 26 a 29 da PPA.

*A inobservância de ambos os termos de 20 dias acima apontados, que não constitui fundamento de recusa de visto, implica a cessação imediata de todas as despesas emergentes dos atos ou contratos, sob pena de procedimento para efetivação da respetiva responsabilidade financeira, em harmonia com o estatuído no n.º 3 do mesmo art.º 82.º.*

*Já o art.º 85.º ordena que:*

- «1. Os atos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia consideram-se visados ou declarados conformes se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada, podendo os serviços ou organismos iniciar a execução dos atos ou contratos se, decorridos 5 dias úteis sobre o termo daquele prazo, não tiverem recebido a comunicação prevista no número seguinte.*
- 2. A decisão da recusa de visto, ou pelo menos o seu sentido, deve ser comunicada no próprio dia em que foi proferida.*
- 3. O prazo do visto tácito corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados, e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.*
- 4. Devem ser comunicadas aos serviços ou organismos as datas do registo referidas nos n.ºs 1 e 3».*

*Em caso de «(...) violação das normas sobre a (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos», o art.º 65.º, n.º 1, al. b), confere ao Tribunal a faculdade de aplicar multas, com os limites e pressupostos fixados nos seus n.ºs 2 a 7, enquanto o n.º 8 permite a relevação da responsabilidade por infrações financeiras apenas passíveis de multa quando:*

- «a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática».*

*Uma nota para referir que, embora no caso de pagamentos indevidos o Tribunal possa «(...) condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo pode incorrer», naquele conceito cabem apenas «(...) os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade» (vejam-se os n.ºs 1 e 4 do art.º 59.º).*

*O Tribunal pode ainda aplicar multas «[p]ela falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações», ao abrigo do art.º 66.º, n.º 1, al. c), e com respeito pelos limites impostos pelos n.ºs 2 e 3.*

*Por último, a efetivação da responsabilidade financeira sancionatória, a que se reportam as situações elencadas no n.º 1 do art.º 65.º, terá de ser precedida de um processo de julgamento que se debruce sobre os factos evidenciados em relatórios das ações de controlo do Tribunal, segundo os n.ºs 1 e 3 do art.º 57.º, enquanto para a efetivação de responsabilidades pelas infrações a que se refere o n.º 1 do art.º 66.º podem também servir de base à instauração do processo respetivo outras informações elaboradas pelos serviços de apoio do Tribunal, e a subsequente aplicação de multas ter lugar em processo autónomo, de acordo com o preceituado nos n.ºs 5 do art.º 57.º e 4 do art.º 58.º.*



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

*Do quadro normativo e factual anteriormente traçado deu-se como assente que:*

- i. O contrato de que aqui se cuida encontrava-se (e encontra-se), no ano de 2013, sujeito a fiscalização prévia, por força da aplicação concatenada dos dispositivos ínsitos aos art.ºs 2.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, al. c), 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º, n.º 1, todos da LOPTC, e 145.º da Lei do Orçamento do Estado para 2013.*
- ii. Na medida em que o valor daquele título jurídico é inferior a 950 000 euros podia produzir todos os seus efeitos antes do visto, exceto quanto aos pagamentos a que dessem causa, ao abrigo dos n.ºs 1 e 4 do art.º 45.º.*
- iii. Com efeito, só no caso de recusa do visto é que os bens ou serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto poderiam ser pagos após esta notificação, desde que o respetivo valor não ultrapassasse a programação contratualmente estabelecida para o mesmo período (vd. o art.º 45.º, n.ºs 2 e 3).*
- iv. Noutra vertente, os processos relativos a atos e contratos que produzam efeitos antes do visto que, no domínio da respetiva verificação preliminar, sejam devolvidos aos serviços ou organismos para qualquer diligência instrutória, ao abrigo da permissão conferida pelo n.º 1 do art.º 82.º, deverão ser de novo remetidos ao Tribunal no prazo de 20 dias a contar da data da receção (vd. o n.º 2).*
- v. Prazo que se não for observado, preceitua o n.º 3 do art.º 82.º, não conduzirá à recusa de visto, mas fará cessar imediatamente todas as despesas emergentes dos atos ou contratos, sob pena de procedimento para efetivação da respetiva responsabilidade financeira.*
- vi. Já do art.º 85.º resulta que o visto tácito emerge da inexistência de decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do registo de entrada dos atos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal para fiscalização<sup>51</sup>, caso em que os serviços ou organismos podem iniciar a execução dos contratos se, decorridos 5 dias úteis sobre o termo daquele prazo, não tiverem recebido a comunicação da decisão de recusa de visto ou do seu sentido, que deve ocorrer no próprio dia em que foi proferida.*
- vii. Neste ponto, note-se que aos serviços e organismos é devidamente comunicada quer a data do registo de entrada no Tribunal dos processos de visto, quer a data do registo de entrada dos ofícios com a satisfação dos pedido que constem dos ofícios que solicitem quaisquer elementos ou diligências instrutórias (n.º 3 do art.º 85.º).*
- viii. Quer a violação de normas sobre a autorização ou pagamento de despesas públicas, como será o caso da do n.º 1 do art.º 45.º, que impede a produção de efeitos financeiros, i.e., de pagamentos, antes do visto, pode conduzir à aplicação de multas pelo Tribunal, nos termos e condições consignados no art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.ºs 2 a 7, quer a falta injustificada de prestação de informações pedidas ou de remessa de documentos solicitados, desta feita ao abrigo do art.º 66.º, n.º 1, al. c), e n.ºs 2 e 3.*
- ix. Ao invés, quando não seja possível concluir que os pagamentos realizados por conta da execução de contratos tenham causado dano para o erário público, caso de quando existe contra-prestação efetiva adequada ou proporcional à prossecução das atribuições do serviço ou organismo público, não poderão ser considerados indevidos para os efeitos de imputação de responsabilidade financeira reintegratória contemplada no art.º 59.º, n.ºs 1 e 4.*

*A factualidade assim circunscrita permitia concluir que, pese embora a argumentação apresentada pelo atual Vice-Presidente da CMSC, no sentido de que a ausência de resposta a este Tribunal e que*

---

<sup>51</sup> Prazo que corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados, e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.

os pagamentos efetuados no âmbito do contrato de aluguer operacional de que aqui se cuida, resultaram de:

- Os serviços competentes não terem tido conhecimento do nosso ofício de pedido de elementos complementares nem do despacho que nele foi dado pelo anterior Presidente da edilidade a remetê-lo ao então Chefe de Gabinete para dar cumprimento ao solicitado, e de
- O atual executivo nunca ter tido em sua posse a Ata de Transição ou Compromissos de Transição, documento que deveria refletir todas as pendências existentes,

se consubstanciou na prática de infrações sancionáveis nos termos anteriormente traçados, pelo que a defesa do atual executivo apenas poderá ser passível de ser levada em linha de conta para efeitos de graduação da culpa, tal como concede o n.º 2 do art.º 67.º, no caso de instauração dos procedimentos devidos com vista a efetivação das responsabilidades dali emergentes.

Retenha-se, contudo, que os pagamentos já realizados foram autorizados pela vereação atualmente em exercício de funções, a qual não cuidou de se assegurar que estavam verificados todos os requisitos legais para esse efeito, designadamente se a inerente despesa já havia sido apreciada por este Tribunal, pois para tal não era suficiente bastar-se com «[o] entendimento interno, dos serviços competentes e do atual executivo, tendo em conta o desconhecimento de qualquer notificação do processo do visto, foi que existiu visto tácito».

Essa leitura, que poderia, com efeito, ser suportada pelo n.º 1 do art.º 85.º, que, recorde-se, estatui que «[o]s atos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia consideram-se visados (...) se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada, podendo os serviços ou organismos iniciar a execução dos atos ou contratos se, decorridos 5 dias úteis sobre o termo daquele prazo, não tiverem recebido a comunicação prevista no número seguinte», na verdade assentou num erro que teve subjacente uma deficiente apreensão intelectual da realidade, designado pela doutrina como erro intelectual<sup>52</sup>, ou erro nos pressupostos de facto, pois a perceção dos ditos serviços competentes de que o Tribunal não se havia pronunciado sobre o processo de visto, termos em que consideraram que o mesmo havia sido tacitamente visado, não corresponde à verdade dos factos, tal como o próprio Município de Santa Cruz veio agora a realizar.

Foquemo-nos, então, nas ilações que se retiram dos pertinentes factos:

- A responsabilidade emergente do incumprimento do prazo de 20 dias úteis consagrado no n.º 2 do art.º 82.º para a prestação de resposta ao nosso ofício com a ref.ª UAT I/240, de 16 de setembro (que, por ter sido rececionado pela Câmara Municipal de Santa Cruz no dia 18 de setembro último, deveria ter ocorrido até ao dia 15 de outubro seguinte), contemplada no art.º 66.º, n.º 1, al. c), recaí, em primeira análise, e tendo presente os art.ºs 61.º, n.º 1, e 62.º, n.º 1, aplicáveis in casu por força do art.º 67.º, n.º 3, sobre o Presidente da Câmara então em funções, José Alberto Gonçalves, pois «[s]alvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao (...) presidente do órgão executivo (...) a posterior remessa dos» processos de visto, prevista no citado n.º 2.
- A responsabilidade pelos pagamentos com origem na execução do contrato que aqui se analisa, que corporiza a infração financeira tipificada na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º, deverá ser imputada a quem os autorizou, já no âmbito do novo executivo, identidade, porém, que cumpre apurar.

Trata-se, contudo, de uma infração que se afigura ter sido praticada de forma negligente, com origem, como já assinalado, num erro decorrente de uma incorreta apreensão intelectual da

---

<sup>52</sup> In Erro de tipo e erro de proibição, de Frederico de Lacerda da Costa Pinto, texto que foi preparado para a Revista Penal, editada pelas Universidades de Huelva e Salamanca, em maio de 2007).





*realidade, reconduzindo-se, nessa medida, a um problema inerente ao processo de formação do dolo do agente e que pode levar à sua negação.*

*E porque também não foram apuradas anteriores recomendações ou censuras dirigidas àquela edilidade ou aos seus responsáveis por conta da irregularidade vertente, afiguram-se estarem verificados os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória, nos limites previstos e admitidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.*

Perante o que ficou antecedentemente patenteado, a Juíza Conselheira da SRMTC, em 27 de agosto de 2014 acolheu o proposto na aludida Informação<sup>53</sup>, decidindo no sentido de:

*“1. Releva a responsabilidade financeira sancionatória indiciada, prevista na alínea b) do n.º 1, do art.º 65.º, atento o disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC”. (...)*

*A fim de ser tramitado processo autónomo de multa nos termos do art.º 66.º, 1, b), por incumprimento do prazo fixado no art.º 82.º, 2, da LOPTC, quanto à falta injustificada na remessa dos documentos solicitados, extraia-se a respetiva certidão para o efeito”.*

Nesta sequência, e confirmado o então Presidente da Câmara, José Alberto Gonçalves, como responsável pelo incumprimento do prazo de 20 dias úteis consagrado no n.º 2 do art.º 82.º da LOPTC para a prestação de resposta ao ofício da SRMTC com a ref.<sup>a</sup> UAT I/240, de 16 de setembro, foi este mandado notificar pela Senhora Conselheira a 28 de outubro de 2014, “(...) para, querendo, em 10 dias úteis se pronunciar sobre os factos indiciados”, e ser informado que poderia “ser posto termo a este procedimento com o pagamento voluntário da multa pelo mínimo legal, i.e., 510€ (art.ºs 66.º, 2, da LOPTC, e 43.º do Regulamento da SRMTC)”, o que sucedeu através do ofício n.º 2347, de 30 de outubro<sup>54</sup>.

Aquele responsável, assim confrontado, optou por proceder ao pagamento voluntário da importância acima referida, facto que faz extinguir o procedimento por responsabilidade sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC, com referência ao n.º 3 do art.º 65.º, donde que a Senhora Conselheira, “[c]om este fundamento, de facto e de direito” decidiu<sup>55</sup>:

*“1. Declarar extinto o procedimento sancionatório.*

*2. Ordenar o arquivamento do processo”.*

tendo a notificação do ex-Autarca dessa conclusão ocorrido ao abrigo no ofício n.º 2474, de 17 de novembro passado<sup>56</sup>.

### **3.2. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS**

Os preceitos normativos cujo desrespeito conduziu à prática das ilegalidades evidenciadas no ponto **3.1.**, extraído da **Decisão n.º 5/FP/2014**, são:

- ✓ O art.º 73.º, n.º 1, do CCP, e os art.ºs 18.º, n.º 1, al. b), e 29.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, pela adjudicação do contrato submetido a visto pelo ex-Presidente da Câmara, a 9 de agosto de 2013, quando este era legalmente incompetente para tanto, em função do valor da despesa.
- ✓ O art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, e o art.º 7.º, n.º 2 do DL n.º 127/2012, pela assunção, por unanimidade do Executivo Municipal, a 31 de janeiro de 2013, do compromisso emergente da autorização da abertura do procedimento que conduziu à outorga do termo em análise quando tinham conhecimento da inexistência de fundos disponíveis para esse efeito, tal como expressamente resulta da ata n.º 04/13, da reunião ordinária da Câmara.

<sup>53</sup> Vide as folhas 30 e 31 da PPA.

<sup>54</sup> Vide as folhas 49 e 50 da PPA.

<sup>55</sup> Vide a folha 50-A da PA.

<sup>56</sup> Vide a folha 51 da PA.

### 3.3. CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES E RESPECTIVO ENQUADRAMENTO LEGAL

As ilegalidades detetadas no âmbito da apreciação do processo de visto em referência, consubstanciadas na inobservância dos preceitos normativos identificados no antecedente ponto 3.2, são passíveis de configurar ilícitos financeiros enquadráveis na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC, na redação introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 61/2011, que contempla a faculdade de o Tribunal aplicar multas dentro dos limites quantitativos aí estabelecidos, quando esteja em causa, nomeadamente, a violação de normas sobre a assunção e autorização de despesas públicas ou compromissos.

### 3.4. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

As infrações financeiras assinaladas, puníveis com multa, são imputáveis, nos termos do art.º 61.º, n.º 1, da LOPTC, aplicável *in casu* por força do art.º 67.º, n.º 3, deste mesmo diploma:

- a) Ao ex-Presidente da Edilidade, José Alberto de Freitas Gonçalves, pela adjudicação do contrato vertente a 9 de agosto de 2013 enquanto órgão sem competência legal para o efeito;
- b) Aos membros da Câmara Municipal que deliberaram unanimemente, a 31 de janeiro de 2013, a abertura do concurso público que precedeu essa adjudicação quando tinham plena consciência de que o Município não possuía fundos disponíveis para assumir o compromisso daí decorrente, designadamente:
  - Ao então Presidente da CMSC, José Alberto de Freitas Gonçalves, e
  - Aos vereadores, à data, Filipe Martiniano Martins de Sousa, António Jorge Gomes Baptista, Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, Óscar Ciríaco Teixeira e Pedro Damião Barreto Fernandes.

### 3.5. JUSTIFICAÇÕES OU ALEGAÇÕES APRESENTADAS

O posicionamento sustentado pela Autarquia, na pessoa do seu Edil, Filipe Martiniano Martins de Sousa, acerca das questões de legalidade emergentes do processo de visto incurso consta das alegações trazidas a esta Secção Regional em sede de verificação preliminar, no seu ofício n.º 15599, de 26 de setembro de 2014, que se volta a transcrever [vide as als. **j**) 7, e **p**) do ponto 3.1.1]:

- ✓ Quanto à adjudicação do contrato, “*que o Presidente foi autorizado pelo executivo a «mais deliberou a Câmara Municipal mandar o seu Presidente para proceder à outorga do respectivo procedimento, nos termos propostos», conforme resulta da ata n.º 04/2013 de 31 de janeiro, ponto número um*”.
- ✓ No tocante à assunção, pela Câmara Municipal, de compromissos que excediam os fundos disponíveis, que “[*o executivo municipal, em sessão ordinária de 31 de janeiro de 2013, deliberou por unanimidade a realização do contrato em apreço, «(...) de acordo com a LCPA e tendo conhecimento da ausência de fundos disponíveis, mas devido ao fato da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia, deliberou proceder à abertura de concurso público (...)» vide ata n.º 04/13, de 31.01.2014*”.



### 3.6. SANÇÃO APLICÁVEL E RESPETIVA MOLDURA LEGAL

Atenta a cronologia dos factos, e conforme decorre da aplicação conjugada da al. b) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída do art.º 1.º da Lei n.º 61/2011, as ilegalidades acima apontadas são passíveis de tipificar infrações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através da aplicação de multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC's e como limite máximo o valor correspondente a 180 UC's.

Anota-se que, de harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS, pelo que, atento o disposto no art.º 117.º, al. a), da Lei 82-B/2014, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado (OE) para 2015, o valor da UC, é de 102,00€<sup>57</sup>.

### 3.7. IDENTIFICAÇÃO DE ANTERIORES CENSURAS/RECOMENDAÇÕES FORMULADAS

Como ficou expresso na Decisão n.º 5/FP/2014, não foram identificadas quaisquer anteriores recomendações do TC dirigidas à CMSC que envolvessem as questões de legalidade aqui versadas.

### 3.8. POSSIBILIDADE E CONSEQUÊNCIAS DO PAGAMENTO VOLUNTÁRIO

O pagamento da multa, pelo valor mínimo, opera a extinção do procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), da LOPTC.

### 3.9. APRECIÇÃO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

Conforme aludido no antecedente ponto 2.3., os vereadores à data de apuramento dos factos, Pedro Damião Barreto Fernandes, Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca e Filipe Martiniano Martins de Sousa, atual Presidente da Edilidade, notificados nos termos do art.º 13.º da LOPTC para efeitos de exercício do contraditório, pronunciaram-se através da apresentação de alegações comuns a fim de reputar a imputação de responsabilidade financeira sancionatória emergente da violação do art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, e do art.º 7.º, n.º 2 do DL n.º 127/2012, que lhes foi imputada.

Em síntese, demandam “(...) *uma ponderação do interesse público in casu*”, invocando, para tal, que:

15. (...) *se atentarmos ao objeto do contrato em questão, facilmente se conclui pela presença de um serviço básico essencial – recolha de resíduos sólidos para o Município.*
16. (...) *se nos reportarmos ao texto da deliberação, decorre claramente que foi feita esta ponderação, não só respeitante ao tipo de serviço em causa, mas também a razões económicas: «(...) tendo conhecimento da ausência de fundos disponíveis, mas devido ao fato da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento de eficácia».*
17. *Directrizes que norteiam o princípio do interesse público da Administração”.*

Acrescentam que:

“20. (...) *cabe atender ao disposto no n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC (...).*

21. *Assim cabe ter em conta que” os demandados eram apenas vereadores “(...) não a tempo integral, durante o mandato a que se reporta a situação fáctica.*

<sup>57</sup> Sendo que a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da al. a) do art.º 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2011, decisão que foi mantida no invocado art.º 117.º, al. a), da Lei que aprovou o OE para 2015.

22. *Pelo que a decisão que ora se visa imputar (...)” lhes “(...) cabe em pouca medida, sendo a autorização da despesa da maior responsabilidade de quem efectivamente estava totalmente por dentro dos assuntos da Câmara Municipal de Santa Cruz (e tratava dos seus assuntos financeiros).*

23. *Sendo que releva primeiramente a existência da presidência e de vereadores a tempo inteiro.*

24. *Deste modo, deve a responsabilidade (...)” dos vereadores “(...) ser proporcional ao grau de importância da sua participação”.*

Estiveram presentes “27. (...) em cumprimento das suas funções e na fiel crença de contribuir da melhor forma para o cumprimento da legalidade e do interesse público que norteia a actuação da Câmara Municipal.

28. *Estando perante a fundamentação dada – «com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia» -, não poderia ser outra a crença do vereador, senão a de conformidade legal”.*

Prosseguem no sentido de que não poderão “(...) ter agido senão por **mera culpa ou negligência**.

“30. *Isto é, a vontade do agente é dirigida ao facto causador da lesão, mas o resultado não é querido pelo agente.*

31. *Trata-se da falta de diligência na observância de uma norma de conduta, ou seja, desprezo do esforço necessário para observá-la”.*

“35. *Atento o caso em apreço, não se pode senão concluir perante a negligência inconsciente” dos vereadores.*

Concluem lembrando que “O Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efectuada”, nos termos do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.

“40. *Ademais porque, nos termos da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, «A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas podem relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando: a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência». Sendo que, deste modo, se extingue a responsabilidade, observado o disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC”.*

Termos em que solicitam que o Tribunal não os censure pelo desrespeito das regras previstas na LCPA, com as legais consequências, ou que, ao abrigo do n.º 8 do art.º 65.º e da al. e) do n.º 2 do art.º 69.º, da LOPTC, sejam dispensados de multa, “(...) *proveniente de responsabilidade sancionatória, por actuação negligente, logo com grau diminuto de culpa*”.

Importa precisar que em momento algum foi posta em causa a essencialidade do objeto do contrato adjudicado porque esse aspeto não se mostra sindicável. Sindicável, isso sim, é o facto de os contraditados terem votado favoravelmente uma deliberação que trazia subjacente uma despesa para a qual sabiam não existir fundos disponíveis, tal como os próprios assumem.

E é essa atuação que merece censura e que não permite a relevação da responsabilidade financeira sancionatória daí decorrente, porque ao contrário do que sustentam não está aqui em causa um comportamento negligente, mas sim doloso, mais concretamente na figura do dolo necessário, comumente aceite como sendo aquele em que o agente atua para alcançar um fim lícito – no caso o de adquirir um serviço tido por básico e essencial para a população e em cumprimento das atribuições que são cometidas às Autarquias, e, segundo alegam, com resultados financeiros otimizados em relação à solução até então em vigor –, mas sabendo que necessariamente realizariam um resultado ilícito – em virtude de a despesa a assumir com essa contratação pôr em causa as normas do art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, e do art.º 7.º, n.º 2 do DL n.º 127/2012 –, na medida em que conhecida e notoriamente não existiam fundos disponíveis para a mesma.



## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

---

Por outro lado, a aceitação do cargo de vereador de uma câmara municipal confere aos edis a obrigação de conhecerem as normas que regulam e disciplinam a utilização dos dinheiros públicos não sendo admissível que aqueles que se propuseram e aceitaram voluntariamente o exercício de funções com responsabilidade pública possam alegar desconhecer os deveres que lhes cabem na defesa dos procedimentos impostos por lei e na adequada e criteriosa gestão dos fundos públicos.

Nem o facto de essa função ser exercida em regime de não permanência os exime das responsabilidades inerentes às decisões que tomam já que têm a obrigação de se certificarem que foi cumprido o princípio da legalidade (nesse sentido, vide o art.º 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa<sup>58</sup>, e o art.º 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), o que, no caso, nem deixava lugar a dúvidas que não se verificava.

O ex-vereador Óscar Ciríaco Teixeira invoca, como motivação para a tomada da deliberação em causa, o facto de a operacionalidade do serviço de recolha de resíduos sólidos, no Município de Santa Cruz, ter “(...) atingido um ponto de rutura e de insustentabilidade a muito curto prazo. A tudo isto acrescia o estado de rutura financeira e de falta de fundos disponíveis. Qualquer que fosse a solução, fosse a reparação das viaturas, fosse o aluguer de viaturas, exigiria um custo para o qual a autarquia não tinha fundos disponíveis. «Dura lex, sed lex», então a única solução seria não fazer recolha de lixo em Santa Cruz”. E alude a diversos efeitos da decisão de recusa de visto ao contrato em presença, dentro dos quais se destaca a solução adotada pelo Município em virtude de não possuir fundos disponíveis:

*“A única solução obtida foi à custa de ajuda de terceiros (outros Municípios e Empresa Valor Ambiente) complementada por ajustes diretos aos bochechos por curtos períodos e altamente onerosos. (...)*

*Foi, portanto, nesta perceção de urgência, de falta de alternativas perante a realidade da ausência de Fundos Disponíveis e também na falta do total alcance do novo enquadramento legal da LCPA, que, na deliberação pelo executivo (em reunião de 2013-01-31) de proceder à abertura do concurso público em causa, se fez constar que esta era tomada «tendo conhecimento da ausência de Fundos Disponíveis, mas devido ao facto da inexistência de meios suficientes para a prestação de bom serviço, tendo em conta que, com esta medida, haverá poupança e aumento da eficácia» deixando, assim, clara e explicitamente, ao Tribunal de Contas o seu douto juízo na análise do visto prévio, condição necessária para que a decisão do executivo produzisse efeitos.*

*Acresce também a perceção de que a perspetiva sobre a ausência de fundos disponíveis era bastante limitada no tempo, porventura no espaço temporal de um ano, uma vez requerida a adesão ao PAEL [não obstante a imprevisível situação atual de cumprimento parcial e em atraso do PAEL, por causa e culpas que não interessa apontar]. Neste curto período os compromissos mensais previstos seriam de 12 a 14 mil euros que eram compatíveis com as despesas correntes mínimas de manutenção das antigas viaturas devido ao AOV iriam desaparecer”.*

Termina procurando esclarecer que “(...) pela deliberação do executivo camarário de 5 de abril de 2013 (...) ficou tacitamente revogada ou suspensa a decisão camarária em causa, de 31 de janeiro de 2013”, a qual conduziu à abertura do concurso público que precedeu a outorga do contrato em presença.

*“Na verdade”, frisa, “deve considerar-se que o procedimento de abertura de «concurso público para ‘renting’ de três viaturas de 5m<sup>3</sup> e cinco viaturas de 7m, de recolha de resíduos sólidos, para o período de setenta e dois meses» foi deliberado em reunião da Assembleia Municipal de 30 de abril de 2013, sob proposta aprovada em reunião de Câmara de 5 de abril de 2013”.*

Sobre os motivos que subjazeram à adjudicação dos serviços de que aqui se cuidam reiteramos o que atrás foi dito sobre o objeto do contrato, na medida em que nunca foram questionados.

---

<sup>58</sup> Vide a Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, que procedeu à sétima revisão constitucional.

Quanto ao entendimento de que deve considerar-se que o procedimento de abertura do concurso público em apreço foi deliberado em reunião da Assembleia Municipal de 30 de abril de 2013, ao invés de na reunião de Câmara de 5 de abril de 2013, trata-se de uma pretensão que não colhe, fruto da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro<sup>59</sup>, que estabelecia, à data, as competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e cujo art.º 64.º, n.º 1, al. d), conferia, em exclusivo, às câmaras municipais, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, a competência para “[d]eliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei”, a qual não é passível de delegação na assembleia municipal, donde que a deliberação a ter efetivamente em conta é a do executivo municipal, tal como inicialmente gizado.

Veja-se, aliás, o que sobre essa temática refere Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, que vai de encontro, precisamente, ao quanto ficou dito, pois sobre este ponto acresce que “(...) o processo de abertura do «Procedimento de Renting de viaturas de recolha de resíduos sólidos» (...) foi submetido à aprovação da Assembleia Municipal” “devido ao seu carácter plurianual”, porquanto o art.º 6.º, n.º 1, al. c), da Lei n.º 8/2012, comanda que “[a] assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica (...) está sujeita a autorização prévia [d]a assembleia municipal, quando envolvam entidades da administração local”.

Nesse sentido, *vide*, ainda, o ponto 14 do extrato da ata da reunião da Câmara Municipal de 5 de abril de 2013, donde sobressai que [o] senhor Presidente referiu que de acordo com a informação do Gabinete de Concursos, o processo de abertura de procedimento de «renting» de viaturas de recolha de resíduos sólidos, terá de ser submetido à aprovação da Assembleia Municipal, devido ao carácter plurianual do procedimento em questão e de acordo com o artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro”.

No que toca aos argumentos relacionados com o PAEL – Programa de Apoio à Economia Local –, veja-se a réplica formulada às alegações do ex-Presidente do executivo municipal formuladas mais adiante.

António Jorge Gomes Baptista e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo, por seu turno, reforçam o raciocínio que foi levado em linha de conta para terem participado na deliberação controvertida do dia 31 de janeiro de 2013, e sobre os quais se mantêm as conclusões inicialmente apresentadas e as considerações elaboradas ao contraditório aduzido pelos demais responsáveis, incluindo no que à relevação da responsabilidade financeira sancionatória respeita. Assim:

*“2. (...) A frota municipal afeta ao serviço de Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) estava deficitária (só cerca de 14% da frota municipal estava operacional), não permitindo aos serviços camarários executarem a recolha de forma a manter o município com condições de salubridade e higiene que não colocassem em causa a saúde pública do concelho;*

*Com a medida em apreço, haveria poupança e aumento da eficácia;*

*O município recebe dos seus munícipes um valor mensal para o pagamento do serviço de recolha de RSU, o que pressupõe que o serviço deve ser feito assegurando ao acesso de todos ao mesmo, com uma frequência mínima que salvaguarde a saúde pública, ambiente e qualidade de vida dos munícipes”.*

Continuando, “3. (...) percebeu-se que à data o município não cumpria com algum das atribuições dispostas no Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de Agosto(...)” dentre as quais:

*“n.º 3 e 4 do Artigo 60.º*

---

<sup>59</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, alterada pelo DL n.º 268/2003, de 28 de outubro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pelo DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 75/2013.



3 - A recolha indiferenciada e seletiva de resíduos urbanos aos utilizadores só pode ser interrompida em casos fortuitos ou de força maior.

4 – São considerados casos fortuitos ou de força maior, os acontecimentos imprevisíveis ou inevitáveis que impeçam a continuidade do serviço, apesar de tomadas pela entidade gestora as precauções normalmente exigíveis, não se considerando as greves como casos de força maior.

“4. Face ao exposto, considerou-se que a abertura do procedimento era crucial e fundamental para assegurar a prestação de um serviço público da competência do município, salvaguardando a saúde pública, o ambiente e qualidade de vidas dos munícipes;

“5. Embora a abertura do procedimento tenha sido autorizada, com conhecimento que o município não dispunha de fundos disponíveis para fazer face à despesa daí emergente, foi autorizada no pressuposto de que a candidatura da Câmara de Santa Cruz ao Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) estava aprovado estando a assinatura do contrato de empréstimo para breve, e tendo em conta o disposto no artigo 22.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho, «a adesão a programa de assistência económica suspende, até à sua conclusão, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da LCPA»”.

Finalizam requerendo a relevação da “eventual responsabilidade financeira associada à irregularidade verificada”, “[c]onsiderando os aspectos supra referidos, e considerando que é a primeira vez que o Tribunal de Contas alerta para a inconformidade do procedimento adotado”.

José Alberto de Freitas Gonçalves sustentou, em defesa da mesma deliberação do executivo camarário, que:

“O Município de Santa Cruz, ao contrário de outros, que entregaram o serviço de recolha de resíduos à Valor Ambiente (...) não conseguiu ver aprovada essa decisão, tendo a proposta apresentada sido chumbada, com os votos do JPP e PS, que juntos tinham a maioria no executivo anterior, onde era minoritário o PSD. A operação apresentava como parte um desta concessão, o recebimento, por parte do MSC, da aludida empresa, um montante significativo, que rondaria os sete milhões de euros, ao que me lembro, pela transferência de equipamentos municipais para a referida empresa.

Face à recusa de entrega desse serviço, deficitário e de elevados custos, à Valor Ambiente, o MSC assumiu continuar com essa função, papel que lhe competia” legalmente, citando, para o efeito, as disposições normativas que entende serem as pertinentes.

“Perante esta obrigação legal, e face aos relatórios que nos chegavam dos serviços competentes, relativamente aos custos imensos que estava o MSC a suportar com reparações constantes de viaturas velhas e caducas, com o forçado aluguer de serviços a empresas do setor, com uma redução do serviço fixada em 14% da necessidade (...), o encontro de soluções adequadas e urgentes era uma extrema necessidade real, concreta, atual.

Daí o lançamento do concurso”.

Justificação que, reitera-se, em nenhum momento foi posta em causa.

Continua argumentando que “A Lei 8/2012 (...) vem a ser aplicada, quando já estavam em vigor orçamentos, planos plurianuais, acordos de pagamentos já firmados. O MSC estava em situação de rutura financeira, aprovada em AM. Recorreu, portanto, ao Contrato de Empréstimo ao abrigo do (...) PAEL”, cujo pedido de adesão foi objeto de decisão favorável conforme ressalta do ofício do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, rececionado a 18 de janeiro de 2013 pelo Município.

“Além disso, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses emitia pareceres e normas no sentido de excecionar os municípios que tivessem recorrido ao Pael de determinadas regras orçamentais demasiado restritivas. Lembrava mesmo que o art. 22 do DL 127/2012, de 21 de junho, dispunha que: «a adesão a programa de assistência económica suspende, até à sua conclusão, a

*aplicação à entidade beneficiária do disposto no art. 8.º da LCPA'. Assim, relativamente a estas entidades e até à conclusão do PAEL, deixa de haver limitação quanto à previsão das receitas próprias efetivas, independentemente da existência ou não de pagamentos em atraso. A receita decorrente do empréstimo deve ser considerada no cálculo dos fundos disponíveis»”.*

Como as exceções propugnadas pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses só teriam lugar no tocante aos Municípios que já tivessem recorrido ao PAEL, o Município de Santa Cruz não podia delas beneficiar pois a sua adesão ao Programa só sucedeu a 20 de setembro de 2013 e a correspondente produção de efeitos a partir de 18 de março de 2014, data da concessão do visto ao correlativo contrato.

Termos em que este argumento cai por terra.

Da incompetência para adjudicar o contrato também se renunciou o ex-Presidente da CMSC:

*“A 31 de janeiro de 2013 o Executivo Camarário deliberou por unanimidade (...) **mandatar o seu Presidente para proceder à outorga do respetivo procedimento, nos termos propostos.***

*“Apenas por esta deliberação unânime, e de harmonia com o parecer do departamento jurídico, dr. Eleutério Câmara, que referia que as peças concursais respeitavam o CCP, foi o concurso e o contrato assinado por mim, na qualidade de Presidente, mandatado para o efeito”.*

Acontece que, em primeiro lugar, a atribuição de um mandato ao presidente de uma câmara municipal para outorgar um contrato em nome desta não envolve a delegação da competência para o adjudicar<sup>60</sup> e, em segundo, que a legislação em vigor não permite a transferência desse poder àquele autarca.

Ou seja, o presidente de uma câmara municipal não pode praticar esse ato na qualidade de órgão delegado, ao contrário do que sucedeu *in casu*, em virtude do valor da adjudicação, orçada nos 866 404,80€ (s/IVA). Esse é o quadro que emerge da al. f) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, articulado com o art.º 18.º, n.º 1, al. a), e com o n.º 2 do art.º 29.º, ambos do DL n.º 197/99, que apenas contemplam tal possibilidade, no domínio das autarquias locais, para os presidentes de câmara, no caso de despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 149 639,00€, ou até 748 196,84€, no caso de delegação dessa competência pelas câmaras municipais.

Ultima afirmando que, a par de si próprio, *“ (...) todo o seu executivo agiu na convicção de estar a prestar um bom serviço à população do seu Município, sem qualquer violação de normas legais, e protegido pelas exceções de que eram beneficiários os municípios que tivessem recorrido ao PAEL.*

*Por isso, e em jeito de conclusão,*

*Peço humildemente que esta situação seja reavaliada à luz daquilo que foram os factos, que foram as reais intenções, tendo também em apreço que não haveria nenhum prejuízo financeiro ou orçamental nesta decisão, antes pelo contrário, haveria prestação de serviço adequado à dimensão e necessidade dos 43.000 munícipes e muitos mais visitantes permanentes, que se apresentam diariamente nas suas mais de 20 unidades hoteleiras, como era sua obrigação de serviço público.*

*E que, perante a evidência resultante dos factos e do agora exposto, não existindo uma situação de culpa, ou violação dolosa de qualquer norma legal ou que tivesse a prejudicar o Município, antes pelo contrário, teve a única intenção de corresponder à realização de um serviço que lhe competia, com maior qualidade e menos custos, o Digno. Senhor Magistrado do MP se abstenha de acusar”.*

Solicitação que, pelos motivos já acima evidenciados aquando da apreciação das alegações aduzidas pelos demais responsáveis auscultados, não poderá ser atendida relativamente à deliberação, votada por unanimidade do executivo municipal a 31 de janeiro de 2013, de abertura do concurso público em

---

<sup>60</sup> Que já se viu ser o ato que corresponde à aceitação da única proposta apresentada ou a escolha uma de entre as propostas apresentadas (vd. o art.º 73.º, n.º 1, do CCP).





Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

referência, por conscientemente saber da inexistência de fundos disponíveis para fazer face ao compromisso emergente dessa decisão.

Já quanto à adjudicação do contrato que se lhe seguiu, a 9 de agosto de 2013, quando não estava investido de poderes para tal, nem tal investidura seria legalmente admissível, também se afigura como certo que a factualidade apurada põe em evidência que a mesma apenas pode ser imputada ao ex-edil a título de mera negligência, uma vez que o incumprimento das normas legais aplicáveis na área assinalada não terá sido intencional, havendo antes resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito do procedimento de formação do contrato não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas. De qualquer modo, o facto de o exercício das funções cometidas ao contratado pressupor especiais deveres de cuidado, que passavam por um conhecimento consolidado do regime jurídico que definia as suas competências legais bem como as do órgão a que presidiu durante vários anos, não pode deixar de merecer reparo.

Não obstante, a verificação daquela primeira condição, aliada à circunstância de ser a primeira vez que o responsável em apreço é chamado à atenção pela prática da infração apontada e de não existir anteriormente recomendação no domínio em questão, configura um quadro apropriado à relevação da responsabilidade financeira sancionatória, tal como resulta das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, com a alteração operada pela Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, por força da Lei n.º 20/2015, de 9 de março.





#### 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

1. Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável pela factualidade enunciada no ponto **3.1.1.1**, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, alíneas a) a c), da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
3. Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - A Sua Excelência o Secretário Regional das Finanças e Administração Pública, na qualidade de responsável pelo departamento do Governo Regional que exerce a tutela financeira das autarquias locais sedeadas nesta Região;
  - Aos responsáveis identificados no ponto **3.4** deste documento, devendo ainda o atual Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz observar o disposto na al. o) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
4. Entregar este relatório e o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da LOPTC.
5. Determinar que a Câmara Municipal de Santa Cruz, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
6. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Santa Cruz em 137,31€ (40% do valor de referência), de acordo com o previsto no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>61</sup>, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril.
7. Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* referenciadas.
8. Expressar à Câmara Municipal de Santa Cruz o apreço do Tribunal pela celeridade na apresentação dos documentos solicitados e dos esclarecimentos prestados.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 04 dias do mês de fevereiro de 2016.

*A Juíza Conselheira,*

*(Laura Tavares da Silva)*

---

<sup>61</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 2.º deste diploma, o valor referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública, o qual, em 2015, estava fixado em 343,28€.

**A Assessora,**

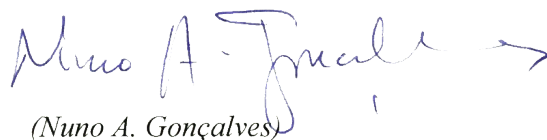
Ana Mafalda Morbey Affonso  
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**O Assessor,**

  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

**Fui Presente,**

**O Procurador-Geral Adjunto,**

  
(Nuno A. Gonçalves)



## **ANEXO**





### QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITEM DO RELATO	SITUAÇÃO APURADA	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	RESPONSÁVEIS
<b>3.1, 3.1.1.2 e 3.1.1.3</b>	A CMSC autorizou a abertura do procedimento de contratação apesar do Município não dispor de fundos disponíveis para esse efeito	Art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 8/2012, de 21-02 (alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14-05, 64/2012, de 20-12, 66-B/2012, de 31-12, e 22/2015, de 17-03), e art.º 7.º, n.º 2, do DL n.º 127/2012, de 21-06 (alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, 66-B/2012, e pelo DL n.º 99/2015, de 02-06)	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	<b>Membros da Câmara Municipal à data dos factos:</b> José Alberto de Freitas Gonçalves Filipe Martiniano Martins de Sousa António Jorge Gomes Baptista Maria Leontina de Freitas Seródio da Fonseca Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo Óscar Ciriaco Teixeira Pedro Damião Barreto Fernandes

**Nota:** Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta do Processo da Auditoria.