



Tribunal de Contas

Processo nº 19020/2008



RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS Nº 6/11

MUNICIPIO DE CASCAIS

GERÊNCIA DE 2008

Tribunal de Contas
Lisboa, 2011



Tribunal de Contas



ÍNDICE

1 – INTRODUÇÃO	3
2 – DILIGÊNCIAS	3
3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	3
4 – DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE	4
4.1 Demonstração numérica	5
4.2 Situações detetadas	5
4.2.1 Contabilidade de custos	5
4.2.2 Inventário	7
4.2.3 Relações externas e cooperação - “Empreitada para a Construção de Uma Rede de Abastecimento de Água à Cidade de Santana do Distrito de Cantagalo, em S. Tomé e Príncipe”	8
4.2.4 Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais	16
4.2.5 Contas bancárias com saldo nulo	17
5 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS	17
6 - RECOMENDAÇÕES	19
7 – EMOLUMENTOS	20
8 – DECISÃO	21



Processo n.º 19020/2008

1 – INTRODUÇÃO

O presente Relatório consubstancia o resultado da verificação interna efetuada à conta de gerência do Município de Cascais, relativa ao período de 01/01 a 31/12/2008, da responsabilidade dos elementos constantes da relação nominal inserida a fls. 138.

A ação consta do Programa de Fiscalização do DVIC, aprovado pelo Tribunal.

2 – DILIGÊNCIAS

Tendo presente as diversas matérias analisadas expediram-se os ofícios dirigidos ao Presidente da Câmara Municipal insertos por cópia de fls.215/218, 221 e 283 que, dentro do prazo, enviou as respostas constantes dos ofícios de fls. 220, 222/225 e 285/286, que se dão aqui por reproduzidas, tendo sido explicadas as questões levantadas e enviados os documentos solicitados.

As respostas obtidas não clarificaram algumas das situações pelo que, de acordo com o despacho superior se procedeu à audição dos responsáveis.

3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do referido despacho, exarado a fls. 12, foram expedidos os ofícios de citação conforme cópias de fls. 379/480 dirigidos aos responsáveis da Câmara Municipal de Cascais, identificados a fls. 138, 368 e 369, bem como ao Diretor do Departamento dos Assuntos Jurídicos, António da Mota Lopes, para, querendo, se pronunciarem relativamente às situações mencionadas no relato de verificação interna processado de fls. 1 a fls. 11, do presente processo.



Tribunal de Contas



No exercício do contraditório foi apresentado um documento (fls. 489 a 512), subscrito por António d'Orey Capucho, Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras, Leonor Coutinho Pereira dos Santos, Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira Costa Cabral, Alípio Marques Magalhães Fernandes, Miguel Pinto Luz, Ana Clara Rocha de Sousa Justino, Pedro Arantes Lopes de Mendonça, Alexandre Nuno de Aguiar Faria, Maria da Conceição Ramirez de Salema Cordeiro, João Paes Sande e Castro, Nuno Francisco Piteira Lopes¹, Umberto Pereira Pacheco, Pedro Luís Conde Caldeira Santos, Fernando José Vasconcelos Arrobas da Silva, Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida, Artur Martins Ferreira, Manuel Henrique Brigue Ferreira de Andrade, António Pedro de Carvalho Morais Soares, Frederico Manuel Pinho de Almeida e António da Mota Lopes.

Do mesmo documento consta ainda o nome de Cláudia Lima Ferreira² que, no entanto, não o assina e que não constava do rol dos elementos que foram citados.

Os elementos do executivo municipal Fernando Montenegro Valadas Martins, Inês Margarida Seabra Camacho Rodrigues e Maria Teresa Peres Domingues Rodrigues Gago não fizeram uso do direito que lhes assistia.

As respostas apresentadas pelos responsáveis foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório.

4 – DESENVOLVIMENTO DA ANÁLISE

Quanto às vertentes de análise que de seguida se desenvolvem, procede-se, sempre que tenham merecido alegações dos responsáveis atrás identificados, à introdução de sínteses ou transcrições, bem como dos respetivos comentários nos pertinentes pontos.

¹ Não foi citado e em 2010 detinha o cargo de Diretor do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial

² Não foi citada e em 2009 detinha o cargo de Diretora do Departamento de Gestão Financeira



Tribunal de Contas



4.1 Demonstração numérica

Foram seguidas as Instruções aplicáveis, no caso as constantes da Resolução nº 4/2001, 2ª S, de 12/07/01 e, pelo exame dos documentos enviados, conclui-se que o resultado da gerência é o que consta da seguinte demonstração numérica:

	Conta de Documentos (Contas de ordem)		Unid: euro Conta de Dinheiro	
Débito:				
Saldo de abertura	101.594.681,03		28.617.111,65	
Entradas	<u>4.695.673,06</u>	106.290.354,09	<u>152.556.885,15</u>	181.173.996,80
Crédito				
Saídas	5.581.781,27		149.647.808,27	
Saldo de Encerramento	<u>100.708.572,82</u>	106.290.354,09	<u>31.526.188,53</u>	181.173.996,80

Conforme Mapas do Balanço e da Demonstração de Resultados e, a título meramente informativo, o Município apresenta os seguintes resultados:

Unid: euro				
Resultados Operacionais	Resultados Financeiros	Resultados Correntes	Resultados extraordinários	Resultado Líquido
7.242.670,50	5.711.592,69	12.954.263,19	-2.715.865,92	10.238.397,27

Fonte: Balanço e Demonstração de Resultados referentes ao exercício de 2008

4.2 Situações detetadas

4.2.1 Contabilidade de custos

Não foi implementada a contabilidade de custos tendo o serviço esclarecido que "... *tem vindo a desenvolver de forma incremental as metodologias de gestão previstas na lei, por forma a melhorar o nível de informação prestada aos Eleitos, aos Dirigentes Municipais e ao Tribunal de Contas. Verifica-se, contudo, dada a dimensão macroestrutural do Município de Cascais, que a implementação da contabilidade de custos se afigura um processo complexo e moroso. Isto não significa que a mesma não deva ser implementada: ela encontra-se prevista no POCAL. No entanto, foi necessário aos*



Tribunal de Contas



serviços municipais proceder à adaptação ao novo regime de prestação de contas previsto na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, o que veio obrigar-nos a fechar contas duas vezes por ano: prestação de contas anual e semestral, que agora incluem não só as demonstrações financeiras individuais mas também as do consolidado.

Como acreditamos que à contabilidade de custos deverá também corresponder uma contabilidade de proveitos, que permitirá a curto prazo o apuramento pleno do previsto no POCAL para especialização dos exercícios, estamos convictos que os estudos que temos vindo a desenvolver permitir-nos-ão implementar a Contabilidade analítica a partir de 1 de Janeiro de 2011”, (fls. 222/223).

Em face do exposto conclui-se que não foi observado o disposto no ponto 2.8.3 do POCAL.

No contraditório apresentado, os responsáveis começam por fazer um enquadramento das dificuldades da implementação deste projeto que se prendem, nomeadamente, com o facto de no primeiro ano de aplicação do POCAL os técnicos não possuírem qualquer experiência ao nível do manuseamento contabilístico digráfico, com a dimensão do Município ao que acresce ainda a variável da multiplicidade de orgânicas, que torna necessária a integração na plataforma informática do SCA (programa informático desenvolvido pela AIRC), dos programas de Gestão de Stocks (GES) e de gestão de obras por administração direta (OAD).

Esclarecem que em 2010 deram início a uma campanha de sensibilização das unidades orgânicas para a integração da sua gestão nas plataformas GES e OAD, encontrando-se em estado de elaboração as tabelas de classificação (ficheiros de bens e serviços) para o seu manuseamento.

Encontram-se também em formação os novos Regulamento de Controlo Interno e Regulamento de Prestação de Contas (Individual e Consolidada), instrumentos cujo detalhe será fundamental para o desenvolvimento da contabilidade de custos, bem como a estrutura da Contabilidade e dos Centros de Custo.

Mais afirmam acreditar na implementação da contabilidade de custos a curto prazo, ou seja, já no ano contabilístico de 2012.

Em face do alegado registam-se as diligências levadas a efeito pelo Município tendentes à implementação do projeto, contudo, facto é que na gerência em apreciação o Município



não dispunha de contabilidade de custos, pelo que não foi observado o ponto 2.8.3. do POCAL, situação que é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. d) do n.º1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que se imputa aos membros do executivo camarário.

4.2.2 Inventário

Não se encontra inventariada a totalidade dos bens imóveis pertença do Município cujo trabalho se encontra atribuído à Secção de Património Imóvel, alegando-se estarem a ser envidados todos os esforços possíveis, no sentido de se conseguir a sua recuperação faseada e controlada, pretendendo harmonizar a evolução daquele inventário com a necessária reconciliação contabilística (fls. 244).

Em face do exposto, conclui-se que não foi observado o ponto 2.8.1 do POCAL, o qual estatui que as autarquias locais elaboram e mantêm atualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património³ situação que se traduz na violação do princípio da materialidade constante da alínea g) do ponto 3.2 do mesmo plano.

Nas alegações apresentadas, os responsáveis informam que *“tem vindo a ser desenvolvido um trabalho de reconciliação contabilística muito grande, que permitiu a inventariação total dos bens do património móvel⁴ municipal”*.

Mais afirmam que é sua convicção que se conseguirá também a recuperação dos bens imóveis municipais, o que preveem que possa ocorrer até final do corrente ano, processo que, em seu entender, constitui um pilar seguro para a implementação da contabilidade de custos, pois entendem que é através do cadastro dos bens no programa OAD que se conseguirá obter os custos e proveitos de cada centro ou unidade analítica de apuramento.

³ De acordo com o artigo único do Decreto-Lei n.º 315/2000, de 02/12, o inventário inicial deveria estar elaborado e aprovado a 31/12/2001

⁴ Sublinhado nosso



Tribunal de Contas



Por último, e para melhor esclarecimento, é referido o envio, em anexo, de uma informação do Chefe de Divisão de Gestão Patrimonial (DOC. 1), documento este que não foi remetido.

O alegado não refuta a factualidade descrita, pelo que é de manter o anteriormente expresso, sendo que a violação das disposições legais anteriormente citadas é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. d) do n.º1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que se imputa aos membros do executivo camarário.

4.2.3 Relações externas e cooperação - “Empreitada para a Construção de Uma Rede de Abastecimento de Água à Cidade de Santana do Distrito de Cantagalo, em S. Tomé e Príncipe”.

Face ao anúncio publicado em jornal diário e inserto a fls. 184 solicitaram-se esclarecimentos aos serviços do Município, de cuja análise resultou a situação que se descreve de seguida.

De acordo com os documentos remetidos (fls. 252/256), o Município de Cascais financiou a empreitada supra referenciada, ao abrigo de um Protocolo outorgado com o Município de Cantagalo, São Tomé e Príncipe, no âmbito da cooperação com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), Protocolo esse que terá tido início em Novembro de 2008, vd. fls. 330.

A referida empreitada foi adjudicada pela autarquia à firma INTEROBRA – Sociedade de Obras Públicas, S. A., pela importância de € 243.145,05, acrescida de I.V.A. à taxa de 5%, no valor de € 12.157,25, perfazendo o valor total de € 255.302,30, sendo o valor para 2008 de € 50.000,00 e o restante para o ano de 2009, encontrando-se a mesma prevista no Plano Plurianual de Investimentos (P.P.I.) da autarquia, na rubrica 11.002.2002/254.26, e **merecido aprovação, por unanimidade, dos responsáveis presentes⁵ na reunião do**

⁵ A saber: Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras, Fernando José Vasconcelos Arrobas da Silva, João Paes de Sande e Castro, Umberto Pereira Pacheco, Pedro Luís Conde Caldeira Santos, Ana Clara Rocha de Sousa Justino, Pedro Arantes Lopes de Mendonça, Maria Carla de Carvalho Valente de Almeida, Artur Martins Ferreira e Manuel Henrique Brigue Ferreira de Andrade



executivo do Município de 02/12/08. O Presidente da Câmara não esteve presente na mencionada reunião (vd. ata a fls. 288 a 290), no entanto, em fase posterior, veio a autorizar pagamentos desta obra e a votar a deliberação de “abertura de concurso por ajuste direto da 2ª fase desta empreitada”.

Posteriormente, foi apresentada uma proposta na reunião do executivo de 23/03/09, pelo vereador das Relações Internacionais, João Sande e Castro, em que se propõe a concessão de um pedido de adiantamento à INTEROBRA, no âmbito da supra referida empreitada, tendo a mesma proposta sido aprovada por unanimidade (fls. 306 a 307).

De acordo com a mesma, o Município de Cascais pagaria àquela firma o montante de €61.286,00 (IVA incluído), destinado à compra de materiais a colocar na obra, e o montante de €25.750,00, verba essa destinada a equipamentos com o mesmo fim (fls.307 a 318).

Na reunião do executivo de 21/12/09 foi apresentada uma nova proposta pelo mesmo vereador, em que se propõe, pelos motivos aí expostos (fls. 324), que o Município autorize a firma INTEROBRA a ceder à firma ENGIBASE - Engenharia e Construção, Lda., a sua posição contratual no âmbito daquele contrato de empreitada de obras públicas, nos precisos termos do teor do contrato de cessão de posição contratual, celebrado em 04/12/09, entre os outorgantes (fls. 325 a 328).

Simultaneamente, o mencionado vereador informou a Câmara de que havia necessidade de realizar uma aquisição de serviços “... para a elaboração de um projeto de execução, com vista à criação de uma segunda rede de água (estas de serviços, para lavagem etc.) a juntar à anterior rede de abastecimento de água para consumo humano” (fls. 320).

Colocada a proposta à votação foi a mesma aprovada, com três abstenções dos vereadores Leonor Coutinho, Alípio Magalhães e Alexandre Faria (fls. 320 a 323).

Na sequência da cessão da posição contratual, foi apresentada uma proposta pelo mesmo vereador, na reunião do executivo de 25/01/2010 (fls. 329 a 333), para “abertura do concurso por ajuste direto” designado “**Empreitada para a construção da rede de abastecimento de água à cidade de Santana, Distrito de Cantagalo, em S. Tomé e**



Tribunal de Contas



Príncipe – 2.ª Fase”, pelo valor de € 152.959,46 (IVA incluído) tendo a mesma sido aprovada por unanimidade⁶.

Em 22/02/2010, foi deliberado pelo executivo proceder à adjudicação por ajuste direto à **firma ENGIBASE** (fls.334 a 353 e fls. 361 a 364).

Por conta dos contratos anteriormente citados, até 31/12/2010, foram efetuados pagamentos que ascenderam a € 398.440,96, autorizados pelos responsáveis que se identificam no quadro infra:

Ano	Montante	Identificação de quem autorizou o pagamento
2009	70.393,63	Pedro Caldeira Santos – Vereador do Pelouro Financeiro
	19.974,93	António Capucho – Presidente da Câmara
	69.772,68	Cláudia Ferreira – Diretora do Departamento de Gestão Financeira
Subtotal	160.141,24	
2010	203.828,81	Nuno Piteira Lopes – Diretor Municipal de Gestão Financeira e Patrimonial
	34.470,91	Carlos Carreiras – Vice-Presidente
Subtotal	238.299,72	
TOTAL	398.440,96	

Quanto à legalidade dos procedimentos, a autarquia evoca o preceituado na alínea f) do n.º4 do artigo 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º5-A/2002, de 11/01, que refere genericamente que compete à câmara municipal no âmbito de apoio a atividades de interesse municipal deliberar sobre a participação do município em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, bem como o artigo 31º da Lei n.º 159/99, de 14/9, que atribui competência aos órgãos municipais na mesma matéria.

Para além destes dois diplomas, refere igualmente a Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 18/05, da qual faz parte um documento que elenca os princípios e as grandes linhas de orientação pelos quais se pauta a cooperação externa portuguesa, denominado “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI - Documento de orientação

⁶ A saber: António d'Orey Capucho, Carlos Manuel Lavrador de Jesus Carreiras, Leonor Coutinho Pereira dos Santos, Mariana Ribeiro dos Santos Ribeiro Ferreira Costa Cabral, Alípio Marques Magalhães Fernandes, Miguel Pinto Luz, Ana Clara Rocha de Sousa Justino, Pedro Arantes Lopes de Mendonça, Alexandre Nuno de Aguiar Faria, Maria da Conceição Ramirez de Salema Cordeiro e João Paes de Sande e Castro.



Tribunal de Contas



estratégica”, e a “Declaração Constitutiva da C.P.L.P.”, quanto a alguns dos seus princípios.

Por último, coloca o dilema de se saber se “ (...) este apoio devia ser efetuado mediante a concessão de um subsídio de natureza financeira para a construção da rede de abastecimento de água à Cidade de Santana, ou, pelo contrário, pode revestir a modalidade adotada pela CMC, ou seja, ser ela a escolher, mediante concurso público, a adjudicatária que executará a empreitada em causa (...)”.

Acontece porém que os preceitos legais evocados não fundamentam por si só a legalidade do procedimento da autarquia, isto é, a Lei, no caso a Lei n.º 159/99, de 14/09, **não transfere, de forma direta e concreta, competências para as autarquias locais.**

É certo que o art.º 31.º do citado diploma refere que, em matéria de cooperação externa, compete aos órgãos municipais participar em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, **estabelecendo, no entanto, o seu artigo 4.º n.º 1, que o conjunto de atribuições e competências nele previsto será progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor.**

Não obstante a redação do art.º 4º, supra, verifica-se que, anualmente, as leis do orçamento de Estado, têm vindo a prorrogar até ao dia 31 de dezembro do ano económico e civil a que se destinam⁷ o prazo previsto anteriormente. Deste modo, entende-se que a regulamentação decorrente da lei habilitante que é, neste caso, a lei de 1999, se encontra por realizar. Assim, e sem que se defenda que a ratio do art. 112º/6 da CRP preveja uma autonomia do poder de regulamentação, ou mesmo, a figura do regulamento autónomo que pode não só revogar como criar *ex novo* preceitos legislativos, o que violaria, inequivocamente o disposto nos n.ºs 1 e 7 do art. 112º da CRP, conclui-se pela existência de uma relação hierárquica e/ou competencial entre os atos legislativos e os atos

⁷ vd. art. 22º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, art. 45º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, art. 33º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e art. 48º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro



Tribunal de Contas



regulamentares até porque ao regulamento deverá, neste caso, caber uma função puramente executiva ou instrumental. Assim, a parte legislativa e dispositiva encontra-se consagrada no texto legal de 1999, o que não foi efetuado foi a regulamentação devida, inviabilizando qualquer medida por parte do poder local que conduza à efetivação da primeira (vd. a este respeito GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa anotada, vol. II, 4ª ed. Revista, pp. 50-78 e MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional, tomo V, Coimbra Editora, 1997, pp. 204-222).

Por outras palavras, **aquelas atribuições e competências só se tornam exequíveis quando a sua transferência for efetuada através de diplomas regulamentares próprios (decretos, portarias, despachos, resoluções, circulares, etc.), que as desenvolvam ou as pormenorizem.**

Ora, até à presente data, a transferência daquela atribuição imposta pela própria Lei (art.º 4º n.º 1 da Lei n.º 159/99, de 14/09) ainda não foi implementada, pelo que, o executivo municipal, quando aprovou aquele Protocolo e autorizou as adjudicações subsequentes, não dispunha de atribuições e competências para o efeito.

Consequentemente, **os atos praticados no seu âmbito deverão ser considerados ilegais uma vez que não encontram correspondência na Lei**, de acordo com o princípio da legalidade.

Acresce ainda que embora os pagamentos tenham ocorrido em gerências posteriores à ora em apreciação, sempre se refere que relativamente à sua contabilização os serviços municipais esclareceram que *“Atendendo a que se trata de um Contrato de Empreitada entre a CMC e a INTEROBRA (mais tarde a ENGIBASE) onde o encargo total resultante do contrato tem dotação prevista no Capítulo económico 07 – Grupo 01 – Alínea 07 do Orçamento da Câmara, inicialmente as facturas foram registadas em Imobilizações em Curso – conta 44.5. No entanto, e após análise ao objecto do contrato concluímos que, não sendo esta empreitada uma intervenção em património municipal, procedeu-se à*



Tribunal de Contas



regularização dos registos contabilísticos, fazendo passar os valores correspondentes por uma conta 692 – Outras transferências de Capital”.

Ora, mesmo que, por mera hipótese, se pudesse considerar a despesa em causa como legal, ideia que não se perfilha, atenta a não regulamentação da matéria, anteriormente fundamentada, a classificação seguida é incorreta. Na realidade, de acordo com o POCAL e o Decreto – Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, deveriam ser, respetivamente, oneradas a conta 691 – transferências de capital concedidas e a rubrica orçamental 08.09.03 – Transferências de capital – Resto do mundo – Países terceiros e organizações internacionais.

Nas suas alegações, que damos aqui por integralmente reproduzidas (cf. docs. de fls. 489/512), os responsáveis evocam e descrevem os debates parlamentares que estiveram na génese das Leis n.ºs 159/99, de 14/09, e 169/99, de 18/09, para justificarem e fundamentarem a sua posição, concluindo em síntese que:

“ (...) De todas estas intervenções (debate parlamentar), um facto ressalta à evidência: o artigo 64.º da Lei n.º 169/99, que estatui o âmbito de competências da câmara municipal, só foi objeto de votação após a aprovação da Lei n.º 159/99-considerada uma lei quadro em relação à primeira. Ora, o artigo 31.º da Lei n.º 159/99 dispõe que «Compete aos órgãos municipais participar em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa». Por seu turno, em execução desta disposição legal, a alínea f) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, veio dispor que é da competência da câmara municipal «Deliberar sobre a participação do município em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa». O entendimento que se retira deste encadeamento normativo é que, neste particular, a Lei n.º 159/99 não carece de regulamentação, pois está claramente cometida ao órgão executivo a competência nesta matéria (...)”.

Quanto a esta questão, não se acompanha o raciocínio dos exponentes, uma vez que estes desconsideram totalmente o modo como será regulamentado, concretizado e financiado o



Tribunal de Contas



conjunto de atribuições e competências em questão (cf. artigo 4.º e 31.º da Lei n.º 159/99, de 14/09). O artigo supra referenciado não transfere nenhuma competência em concreto.

A referida norma pretende, apenas e tão só, disciplinar o modo como serão progressivamente efetuadas as transferências do conjunto de atribuições e competências estabelecidas no seu capítulo III, mediante a produção de diplomas próprios, mormente de natureza regulamentar, a publicar nos quatro anos subseqüentes à sua entrada em vigor, e ter em devida consideração o preceito constitucional (cf. artigo 235º da Constituição da República Portuguesa), que prevê a existência de autarquias locais, entendidas como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, visando a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas, cuja regulamentação é efetuada de acordo com as suas atribuições, entendidas como conjunto de finalidades que a lei incumbe os municípios de prosseguirem, sem embargo de terem sempre presentes, os princípios da legalidade e da especialidade (cf. art.º 3º do CPA e art.º 82º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01).

Ora é justamente este pilar basilar da Lei Fundamental que justifica uma regulamentação precisa, pormenorizada e transparente que delimite as formas de intervenção no âmbito da cooperação externa porquanto, doutra forma, toda a sorte de iniciativas, que seriam deixadas ao livre arbítrio de cada autarquia, seria sempre possível. Por esta razão mantêm-se todas as considerações anteriormente expendidas neste relatório.

Seguidamente, vêm questionar sobre a eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória de que poderão ser alvo, nomeadamente quanto ao apuramento do seu grau de culpa, reiterando a sua convicção de que atuaram dentro da legalidade, por considerarem que a alínea f) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, lhes dava cobertura legal para os atos praticados, concluindo que a entender-se o contrário só se pode concluir que agiram em erro.

Entendem, por outro lado, que estavam convictos da legalidade das despesas realizadas, tendo conseqüentemente atuado de forma diligente, como seria de exigir a um *bónus*



Tribunal de Contas



pater familiae, ou de um titular de órgão ou trabalhador zeloso e cumpridor, determinando-se a ausência de culpa dos mesmos.

O alegado não afasta, porém, a posição já anteriormente expressa no sentido da necessidade de regulamentação daquela atribuição, até porque a mesma não existia nos normativos legais anteriores (vd. DL n° 100/84, de 29/03), sendo conseqüentemente uma atribuição nova, o que, a não acontecer, potenciaria, como se disse, as posições mais díspares, sem qualquer articulação, racionalização, transparência e universalidade.

Entende-se pois exigível um quadro de referência balizador da intervenção dos municípios na vertente de cooperação externa que identifique claramente as áreas, os critérios e formas dessa mesma intervenção.

Note-se, a propósito, que o objeto da Lei n° 159/99, de 14/09 (vd. art° 1°) é justamente o de estabelecer “...o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais...”, tratando-se, pois, de uma lei quadro que pode – e deve – ser desenvolvida através de lei ordinária ou regulamento.

Face à falta daqueles desenvolvimentos legislativos ou regulamentares, os factos descritos supra são, no que respeita à sua ilicitude passíveis de eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, com a imputação antes referida.

Porém, atentas as alegações apresentadas pelos responsáveis, em particular a convicção da legalidade das despesas realizadas e o suporte em informação jurídica produzida internamente, que terá contribuído para reforçar aquela convicção, decide-se pela não imputação atrás apontada.



4.2.4 Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais

Na conta de Operações de Tesouraria, o código 2651004147, com a designação de Tesoureiro do Município de Cascais, apresenta saldo credor da gerência anterior e para a gerência seguinte, no montante de €259.310,70, o que, de acordo com explicação apresentada pelos serviços se refere aos valores que excedem o limite máximo a distribuir pelos funcionários dos serviços de Notariado e das Execuções Fiscais do Município, até ao ano de 2006; a partir da gerência de 2007 foram criadas duas contas específicas para estas duas situações – conta 2651016398 – Serviço de Execuções Fiscais e conta 2651016399 – Emolumentos Notariais.

Foi esclarecido que se encontravam a analisar minuciosamente as contas em causa, caso a caso e por anos, tendo em vista a regularização dos saldos credores apresentados, e que têm *consciência* de que o objectivo das contas de Operações de Tesouraria é que o seu saldo tenda para zero, devendo apresentar apenas os valores correspondentes às entregas correntes do Município.

A explicação apresentada é omissa quanto ao procedimento a utilizar na regularização, contudo, sempre se refere que os funcionários designados para o desempenho deste tipo de tarefas não poderão receber, anualmente, mais que o limite máximo legalmente estabelecido para o efeito de acordo com o n.º 2 do art.º 58º do Decreto – Lei n.º 247/87, de 17 de Junho, porém, não poderão recusar levar a efeito as restantes escrituras/execuções fiscais que se revelem necessárias, sendo certo que nesta circunstância os correspondentes emolumentos/custas deverão reverter a favor do Município e constituir receitas municipais.

Nas alegações apresentadas esclarecem que a situação já se encontra ultrapassada, na sequência de estudos efetuados que conduziram à regularização das contas de operações de Tesouraria para receita do Município⁸.

⁸ Adicionalmente esclarecem que a informação de todo o procedimento será alvo de digitalização e dado conhecimento ao Tribunal de Contas, o que até à data não ocorreu.



Tribunal de Contas



Reconhecem ainda que a situação descrita não invalida que haja necessidade por parte do Departamento dos Recursos Humanos de analisar continuamente as contas específicas das execuções fiscais e de prestar informação sobre os valores que devem ser objeto de regularização para as operações orçamentais do município. Mais informam que a Divisão Administrativa e Financeira têm vindo a implementar uma análise mensal das Operações de Tesouraria, de modo a garantir a sua regularização.

Atento o exposto, regista-se o procedimento corretivo adotado pelo município.

4.2.5 Contas bancárias com saldo nulo

As contas bancárias que apresentam saldo nulo não figuram no Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, quando estas, desde que tituladas pelo Município, devem figurar no Resumo Diário de Tesouraria e no Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, independentemente do seu saldo.

5 – CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS

A certificação legal de contas, §§ 3 e 4 (fls. 141/142), reporta como reservas:

- ✓ A não obtenção da confirmação dos saldos e outras informações de algumas das principais entidades que se relacionam com a autarquia⁹ e de parte dos advogados do Município sobre responsabilidades e processos judiciais em curso;
- ✓ Não habilitação com as demonstrações financeiras e respetivos Relatórios de auditoria relativamente a uma empresa subsidiária (Empresa de Turismo do Estoril, EM) e a parte das participações em outras empresas;
- ✓ A inventariação dos bens do Município e correspondente actualização dos registos do imobilizado, nomeadamente dos bens imóveis (€882 000 000) e dos bens do domínio público (€ 77 000 000), não foi ainda completamente reconciliada com os registos contabilísticos. As amortizações acumuladas foram reduzidas em cerca de

⁹ Estado e alguns dos fornecedores e bancos



Tribunal de Contas



€ 14 000 000 por contrapartida de um aumento dos resultados transitados, tendo por base informação ainda não completamente reconciliada entre os registos do imobilizado e os registos contabilísticos, sendo que as amortizações do exercício se afigura poderem estar sobrevalorizadas em cerca de € 3 000 000.

- ✓ Estão por especializar proveitos com impostos directos cobrados pelo Estado só transferidos no ano seguinte para o Município, mas referentes ao ano corrente, cujo impacto no exercício ascende a cerca de € 6 000 000.
- ✓ Relativamente a diversos processos judiciais que se encontram em curso, quer instaurados pela Câmara Municipal de Cascais, quer instaurados por outras entidades, foi mantida uma provisão para outros riscos e encargos de cerca de € 4 560 000, cujos impactos patrimoniais só serão conhecidos aquando da conclusão dos respetivos processos.
- ✓ Foram integralmente reconhecidos como proveitos do exercício subsídios ao investimento recebidos de € 3 800 000 que deveriam ter sido diferidos e reconhecidos na mesma medida em que são reconhecidos os custos com a amortização dos bens co-financiados.
- ✓ Estão por especializar no exercício custos com fornecimentos e serviços adquiridos a terceiros de cerca de € 3 600 000.
- ✓ Estão por reconhecer no exercício custos de cerca de € 1 100 000 relacionados com subsídios e transferências para Empresas Municipais objeto de contratos-programa.

A opinião formulada é de que “(...)excepto quanto aos efeitos dos ajustamentos que poderiam ser necessários caso não existissem as limitações descritas (...), as referidas demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira da Câmara Municipal de Cascais em 31 de Dezembro de 2008 e o resultado das suas operações no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites para as Autarquias Locais”.



Constata-se, assim, que as deficiências evidenciadas violam princípios e regras contabilísticos previstos no POCAL (pontos 2.8.1¹⁰ e alíneas d) e g) do Ponto 3.2 – princípios da especialização e da materialidade, respetivamente).

No contraditório apresentado, os responsáveis expressaram comentários concordantes com o descrito e, em simultâneo, informam que algumas das fragilidades referidas já foram ultrapassadas¹¹.

6 - RECOMENDAÇÕES

Tendo presente o anteriormente exposto, formulam-se as seguintes recomendações:

- Ao Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares para que diligencie no sentido de serem aprovadas normas que desenvolvam a matéria da transferência para os municípios da cooperação externa, em cumprimento do estatuído no artº 4º da Lei nº 159/99, de 14/09, assegurando nesta matéria uma gestão municipal harmonizada e consistente ao nível nacional;
- À Câmara Municipal de Cascais para que providencie no sentido de:
 - Concluir a implementação da contabilidade de custos e a inventariação dos bens imóveis pertença do Município;
 - Não assumir e pagar despesas públicas que careçam de regulamentação no âmbito das atribuições e competências municipais;
 - Todas as contas bancárias tituladas pelo Município figurem no Resumo Diário de Tesouraria e no Mapa Síntese das Reconciliações Bancárias, independentemente do saldo que apresentem;
 - Adotar medidas e procedimentos corretivos de modo a colmatar as reservas constantes dos §§ 3 e 4 da Certificação Legal de Contas;

¹⁰ Já referenciado anteriormente

¹¹ Sem contudo apresentarem prova documental das afirmações proferidas.



Tribunal de Contas



O Município deve ter presente que nos termos da al. j) do n.1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, com as alterações operadas pela Lei n.º 48/06, de 29/08, o não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal de Contas constitui situação passível de efetivação de responsabilidade financeira sancionatória.

7 – EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 2 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de Maio, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto€17.164,00.



Tribunal de Contas



8 – DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, conjugado com o disposto no n.º 5 da Resolução n.º 06/03 – 2.^a Secção, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória inerente aos factos descritos nos pontos 4.2.1 e 4.2.2, por estarem preenchidos os requisitos previstos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a nova redação dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto;
- c) Recusar a homologação da conta do Município de Cascais, gerência de 2008, objeto de verificação interna;
- d) Ordenar que o presente relatório seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, nos termos do disposto no n.º 2, do art.º 51º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro;
 - Aos atuais Presidentes da Assembleia e da Câmara Municipal de Cascais;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- e) Determinar que o Presidente da Câmara Municipal de Cascais, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- f) Determinar a remessa deste relatório ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da referida Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;



Tribunal de Contas

- g) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respetiva divulgação via Internet;
- h) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 7.

Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2011

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto,

O Conselheiro Relator
António M. Fonseca da Silva
(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos
Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)
José de Castro de Mira Mendes
(José de Castro de Mira Mendes)