



Rita Cruz

Tribunal de Contas

Proc.º n.º 2/02-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º6/2003

MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

Gerência de 2000



ÍNDICE

	<u>Fls.</u>
ÍNDICE.....	2
LISTA DE SIGLAS	6
1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
1.1. Nota Prévia	7
1.2. Conclusões e observações da auditoria	7
1.2.1. Câmara Municipal.....	7
1.2.2. Serviços Municipalizados.....	9
1.3. Recomendações	9
2. INTRODUÇÃO	11
2.1. Considerações prévias	11
2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	11
2.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria.....	12
2.4. Condicionantes e colaboração	13
2.5. Antecedentes	14
2.6. Ajustamento global	15
2.7. Contraditório	16
3. AUDITORIA FINANCEIRA À CÂMARA MUNICIPAL DE GUIMARÃES (GERÊNCIA DE 2000) 17	
3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal	17
3.1.1. Estrutura e organização municipal	17
3.1.2. Delegação e subdelegação de competências/distribuição de pelouros	19



3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)	22
3.2.1. Caracterização sumária.....	22
3.2.2. Levantamento do circuito da receita.....	26
3.2.3. Levantamento do circuito da despesa	28
3.2.4. Avaliação final	29
3.2.5. Conclusão	30
3.3. Conta de Gerência de 2000	31
3.3.1. Análise da execução orçamental.....	31
3.3.1.1. Alterações orçamentais.....	33
3.3.2. Apreciação dos documentos da Conta de Gerência.....	39
3.3.3. Conferência dos documentos de receita	40
3.3.3.1. Conta de documentos.....	40
3.3.4. Conferência dos documentos de despesa	41
3.3.4.1. Contratos de fornecimento	42
3.3.4.1.1. Fornecimento de projectos diversos para a “Zona de Couros”	42
3.3.4.1.2. Fornecimento de materiais inertes	48
3.3.5. Análises Específicas	53
3.3.5.1. Limites Legais.....	53
3.3.5.1.1. Pessoal	53
3.3.5.1.2. Capacidade de Endividamento	53
3.3.5.1.3. Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais	54
3.3.5.2. Participações Financeiras	57
3.3.5.2.1 - Cooperativa Turipenha	58
3.3.5.2.1.1. Apresentação da entidade.....	58
3.3.5.2.1.2. Breve sùmula da actividade e problemáticas envolventes.....	59
3.3.5.2.1.3. Situação actual.....	61
3.3.5.2.1.4. Questões detectadas na cooperativa com reflexos na gerência de 2000 da Câmara Municipal.....	64
3.3.5.2.1.4.1. Adjudicação, à Turipenha, do fornecimento dos serviços de gestão, controlo, vigilância e limpeza do Parque de Campismo da Pena.....	64
3.3.5.2.1.4.2. Subscrição de capital da Turipenha pelo Município.....	66
3.3.5.2.1.4.3. Concessão de um aval.....	73
3.3.5.2.1.4.4. Omissão de receita.....	73
3.3.5.2.2. Casfig, E.M.	75
3.3.5.3. Subsídios e Transferências	77
3.3.5.3.1. Subsídios a Associações Desportivas e Culturais.....	77
3.3.5.3.1.1. Vitória Sport Clube.....	80
3.3.5.4. Fundos permanentes	91
3.3.5.5. Pessoal.....	92



3.3.5.5.1. Acumulação de funções.....	92
3.3.5.5.2. Contratos a termo certo.....	96
3.3.5.5.3. Prestações de serviços	97
3.3.5.6. Empreitadas.....	103
3.3.5.6.1. "Circular Urbana Sul-Nascente (1.ª Fase) e Ramal de Acesso ao Cemitério de Monchique"	104
3.3.5.6.2. "Arranjo Urbanístico da Avenida Alberto Sampaio - Pavimentação"	113
4. AUDITORIA ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 2000 DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE GUIMARÃES.....	115
4.1. Introdução.....	115
4.2. Caracterização e Avaliação do Sistema de Controlo Interno	116
4.3. Breve análise económico-financeira dos SMAS	117
4.4. Conta de gerência	122
4.4.1. Análise de documentos	123
4.5. Empreitada "Drenagem de Águas Residuais e Abastecimento de Água ao Sector de Guimarães - Colectores e Condutas da EN 105 Nespereira e Polvoreira".....	125
4.6. Fornecimentos de projectos.....	127
4.6.1. "Reforço do abastecimento de água a partir das captações das Taipas - Rede de distribuição a partir dos Reservatórios R3"	127
4.6.2. "Abastecimento de água a partir da captação das Taipas - Remodelação e ampliação da Central das Taipas - Equipamento electromecânico"	131
5. DECISÃO.....	134
6 - ANEXOS.....	135
1. Eventuais infracções financeiras.....	135
2. Conta de emolumentos.....	143
3. Responsáveis na gerência	144
4. Situação das contas anteriores.....	145
5. Constituição do processo	146



Handwritten signature in blue ink.

6. Ficha técnica 147



LISTADE SIGLAS

AL	Autarquias Locais
AMG	Assembleia Municipal de Guimarães
CA	Conselho de Administração
CCRN	Comissão de Coordenação da Região Norte
CMG	Câmara Municipal de Guimarães
COM.AB.	Comissão de Abertura
COM.AN.	Comissão de Análise
CP	Curto prazo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Departamento de Auditoria
DAG	Departamento Administração Geral
DAP	Divisão Administrativa e de Pessoal
DD	Director de Departamento
Del.	Deliberação
DGAA	Direcção Geral da Administração Autárquica
DGTC	Direcção - Geral do Tribunal de Contas
DOM	Departamento de Obras Municipais
DPM	Divisão de Projectos Municipais
DVIC-SAL	Dep. de Verificação Interna de Contas - Sector das Autarquias Locais
G.Rec.	Guia de Receita
GE	Gabinete de Estudos
GR	Guia de Remessa
GTL	Gabinete Técnico Local
JF	Junta de Freguesia
LBSD	Lei de Bases do Sistema Desportivo
LOPTC	Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas
MEPAT	Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território
Mod.	Modelo
OP	Ordem de Pagamento
PC	Presidente da Câmara
PCA	Presidente do Conselho de Administração
PF	Programa de Fiscalização
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
S.Resp.	Sector Responsável
SCI	Sistema de Controlo Interno
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
TC	Tribunal de Contas
TES.	Tesouraria
UAT	Unidade de Apoio Técnico



1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Nota Prévia

No âmbito do PF/2002 do DA VIII/UAT.1-AL, foi realizada uma auditoria financeira à gerência de 2000 do Município de Guimarães, que englobou a conta de gerência da Câmara Municipal e as demonstrações financeiras dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.

Neste primeiro ponto do documento sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos 2. a 4.6. do presente relatório.

1.2. Conclusões e observações da auditoria

1.2.1. Câmara Municipal

- Existência de planificação estratégica, com definição de objectivos e interligação entre os planos e os orçamentos; os balanços à tesouraria cumprem as normas legais e constatou-se segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria (ponto 3.2.1.);
- Inexistência de designação, no ano 2000, por parte do órgão executivo, dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos legais obrigatórios inerentes ao Sistema de Controlo Interno nas vertentes orçamental e de tesouraria, inexistência de regulamento interno que definisse especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e à guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística (ponto 3.2.4.);



- A autarquia respeitou o Princípio do Equilíbrio Orçamental Corrente previsto no art.º 9.º do DL n.º 341/83, de 21/07 (ponto 3.3.1.B2)
- Realização de alterações orçamentais sistemáticas, viciadas de incompetência relativa, com posterior ratificação pelo órgão competente (ponto 3.3.1.1.);
- Pagamentos ilegais referentes a contrato de fornecimento de um projecto de arquitectura cuja adjudicação não respeitou os procedimentos concursais exigidos por lei (ponto 3.3.4.1.1.);
- Despesas e pagamentos ilegais respeitantes ao fornecimento de materiais inertes para além do prazo contratualmente estabelecido e não observância dos procedimentos concursais adequados após o decurso daquele prazo (ponto 3.3.4.1.2.);
- Pagamentos ilegais referentes ao contrato de prestação de serviços de gestão, controlo, vigilância e limpeza do Parque de Campismo da Penha (Municipal) à Cooperativa Turipenha cuja adjudicação não obedeceu aos procedimentos legais aplicáveis (ponto 3.3.5.2.1.4.1.);
- Não arrecadação de receitas provenientes do Parque de Campismo da Penha, derivada de um acordo entre a CMG e a Cooperativa Turipenha (ponto 3.3.5.2.1.4.4.);
- Transferência de verbas para a Casfig, E.M. sem precedência de contrato-programa para essa finalidade ou qualquer outro título adequado (ponto 3.3.5.2.2.);
- Inexistência de regulamento para a utilização dos fundos permanentes (ponto 3.3.5.4.);
- Pagamentos ilegais referentes a três contratos de prestação de serviços celebrados sem precedência do procedimento concursal previsto por lei (ponto 3.3.5.5.3.);
- Pagamentos ilegais de trabalhos a mais cujos contratos não foram remetidos a visto do TC (ponto 3.3.5.6.1.);
- Autorização de despesa e pagamentos ilegais na sequência de adjudicações efectuadas sem observância dos procedimentos legalmente exigidos (ponto 3.3.5.6.1.).



1.2.2. Serviços Municipalizados

- O Diário de Tesouraria e o Resumo Diário de Tesouraria não obedecem ao conteúdo obrigatório constante dos anexos ao Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12 (ponto 4.2.);
- Os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria, não existindo, neste caso, a necessária segregação de funções entre esta e a Contabilidade (ponto 4.2.);
- As reconciliações bancárias são efectuadas só no final do ano para integrarem a documentação de prestação de contas (ponto 4.2.);
- Os balanços à Tesouraria não são efectuados com a regularidade prevista na lei (ponto 4.2.);
- As contas correntes com instituições de crédito estão na Tesouraria (ponto 4.2.);
- Pagamentos ilegais na sequência de adjudicações efectuadas sem observância dos procedimentos legalmente exigidos (ponto 4.6.1. e 4.6.2.).

1.3. Recomendações

Face às situações relatadas, recomenda-se à autarquia que:

- As alterações orçamentais sejam previamente autorizadas antes de serem executadas;
- Sejam observados os procedimentos concursais exigidos por lei para a contratação de bens e serviços;
- Se proceda tempestivamente à arrecadação das receitas provenientes do Parque de Campismo da Penha;



-
- Os dossiers das empreitadas sejam actualizados, nomeadamente com cópias dos elementos financeiros;
 - Sejam respeitados os procedimentos legais referentes às empreitadas de obras públicas;
 - Sejam remetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de trabalhos a mais das empreitadas que a lei determine.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Considerações prévias

No presente Relatório apresentam-se os resultados da auditoria financeira realizada ao Município de Guimarães que englobou a conta de gerência da Câmara Municipal e as demonstrações financeiras dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, acção esta integrada no Programa de Fiscalização para 2002 do Departamento de Auditoria VIII - Unidade de Apoio Técnico 1 - Autarquias Locais, conforme alínea b) do art.º 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, o qual foi aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção de 13 de Dezembro de 2001, tendo o trabalho de campo decorrido entre 4 de Fevereiro e 8 de Março de 2002.

2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A acção teve como **fundamentos**, em conformidade com o disposto na al. a) do art.º 40.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do município. A última auditoria efectuada às contas da autarquia data de 1995 e teve como objecto a conta de gerência de 1994.

Quanto ao seu **âmbito**, centrou-se na gerência de 2000 do Município de Guimarães e nalgumas áreas oportunamente seleccionadas, em obediência ao Plano Global/Programa de Auditoria (PG/PA), adiante mencionado, não incidindo, por conseguinte, sobre todo o universo organizacional.

Assim, as conclusões expressas no presente documento visam apenas, e tão só, essas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.



Atentas as características da auditoria e de acordo com o disposto no art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** consistiram especificamente no seguinte:

- a) Levantamento e avaliação dos sistemas de controlo interno existentes para constatação da eficácia e consistência dos procedimentos;
- b) Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, assim como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de arrecadação de receitas, fundos permanentes, subsídios, participações financeiras, empreitadas, fornecimentos e aquisição de bens e serviços;
- c) Análise das contas de gerência tendo em vista apreciar se as mesmas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas
- d) Apreciação das relações institucionais, técnicas e financeiras entre o município e a CASFIG - Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações Sociais de Guimarães, E.M. e a TURIPENHA - Cooperativa de Turismo de Interesse Público, CRL.

2.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria

A fase de planeamento, efectuada na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), decorreu no período de 21 de Janeiro a 1 de Fevereiro de 2001, e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao Município, em particular a partir dos documentos de prestação de contas e *dossier* permanente.

Foi elaborado o **PG/PA**, a que se refere a Informação n.º 2/02 - UAT VIII.1 - AL (fls. 1 a 7 do Vol. III), aprovado por despacho do Juiz Conselheiro de 25/01/02, suportado nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.



O trabalho de campo iniciou-se no dia 4 de Fevereiro de 2002 com uma reunião de apresentação da equipa de auditoria na CMG, na presença do Presidente da Câmara, do Auditor-Coordenador e do Auditor-Chefe para, em traços gerais, se dar conhecimento do trabalho a ser desenvolvido.

Esta fase da auditoria baseou-se no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços e na auscultação, efectuada através de várias reuniões com o pessoal dirigente do Município, para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e financeiros adoptados.

A metodologia de trabalho seguida pelos auditores para apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no recurso simultâneo à análise do sistema de controlo interno com a realização de testes de procedimento e de conformidade, e substantivos às contas e operações contabilísticas.

A fase do trabalho de campo terminou com uma reunião em que estiveram presentes o Presidente da Câmara, o vereador António de Azevedo e Castro, os Directores dos Departamentos de Administração Geral e de Obras Municipais, o Chefe de Divisão Financeira, o Auditor Coordenador, o Auditor Chefe e os restantes elementos da equipa, tendo sido abordadas as principais observações da auditoria.

2.4. Condicionantes e colaboração

Não se verificaram quaisquer condicionantes susceptíveis de interferir no trabalho desenvolvido. Deve-se, aliás, salientar o espírito de colaboração demonstrado pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestado nos esforços desenvolvidos para satisfazer os pedidos formulados no decurso do trabalho de campo.



2.5. Antecedentes

A última conta do Município de Guimarães apreciada pelo Tribunal de Contas (TC) foi a correspondente à gerência de 1999, tendo o correspondente processo sido homologado para devolução, em Plenário da 2.ª Secção de 11/07/02.

O último acórdão proferido por este Tribunal reporta-se à gerência de 1994, tendo os responsáveis sido julgados quites (fls. 33 a 61 do Vol. III).



Diário Contábil

2.6. Ajustamento global

O ajustamento da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Guimarães, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2000, é o seguinte:

Unid.: Escudos

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE TOTAL
		Da Câmara	Dos Serviços Municipalizados	
<i>Receita virtual liquidada...</i>	7 681 364,00			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>				2 676 458,00
	7 681 364,00			
<i>Receita cobrada.....</i>		13 107 117 179,00	2 316 661 563,00	15 423 778 742,00
<i>Receita omitida</i>		5 572 617,00		5 572 617,00
<i>Saldo em 01/01/00.....</i>	50 716 430,00	582 464 396,00	78 463 635,00	711 644 461,00
TOTAIS	58 397 794,00	13 695 154 192,00	2 395 125 198,00	16 143 672 278,00
CRÉDITO				
<i>Receita anulada.....</i>	2 458 488,50			2 458 488,50
<i>Despesa realizada.....</i>		13 484 918 154,50	2 347 761 193,00	15 832 679 347,50
SOMA.....	2 458 488,50	13 484 918 154,50	2 347 761 193,00	
<i>Receita virtual cobrada....</i>	5 004 906,00			
SOMA.....	7 463 394,50			
<i>Saldo em 31/12/00.....</i>	50 934 399,50	204 663 420,50	47 364 005,00	302 961 825,00
<i>Saldo omitido.....</i>		5 572 617,00		5 572 617,00
TOTAIS	58 397 794,00	13 695 154 192,00	2 395 125 198,00	16 143 672 278,00



Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente à gerência de 2000 é favorável, com as reservas constantes deste relatório.

2.7. Contraditório

Para efeitos de exercício do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, foram os responsáveis pelas gerências de 2000 da CMG e dos SMAS instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes.



Diário da Câmara

3. AUDITORIA FINANCEIRA À CÂMARA MUNICIPAL DE GUIMARÃES (GERÊNCIA DE 2000)

3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

3.1.1. Estrutura e organização municipal

A Assembleia Municipal de Guimarães (AMG) aprovou na sua sessão de 23/02/01, precedendo proposta aprovada em reunião do executivo camarário de 07/12/00, a actual estrutura orgânica da autarquia e uma alteração do quadro de pessoal, publicada no DR - II Série n.º 119/01, de 23/05 (fls. 72 a 79 do Vol. III), nos termos do n.º 2 do art.º 11º do DL n.º 116/84, de 06/04, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 44/85, de 13/09.

Da análise à estrutura orgânica real conclui-se que:

- dos 6 departamentos existentes no organograma legal, não estão providos os cargos de Director de Departamento de Acção Social e Cultural e de Director de Departamento de Biblioteca, Arquivo e Documentação;
- das 16 divisões 7 não estão providas do cargo de Chefe de Divisão (de Empreitadas, de Trânsito e Transportes, de Acção Social, de Arquivos, Jurídica, Administrativa e Patrimonial, de Relações Públicas e Turismo e de Sistemas de Informação Geográfica).

À data da realização da auditoria, o quadro de pessoal, legalmente aprovado em 23/02/01, (de fls. 80 a 84 do Vol. III), previa na sua estrutura 1472 lugares, apresentando-se a sua distribuição a fls. 481 do Vol. III. Da sua apreciação e comparação com a situação de facto, são de salientar os seguintes aspectos:

- No cômputo global, apenas está preenchido a 63,3%, sendo contudo de realçar o facto de a organização dos serviços municipais se encontrar no primeiro ano de implementação;
- A respectiva estrutura tem forma piramidal, cuja base assenta no pessoal auxiliar, operário e administrativo, que representam 83% dos lugares providos;



Diário Contas

- O pessoal técnico superior e técnico representa apenas 6,6% dos lugares providos enquanto que o pessoal técnico-profissional alcança 7,6%.

Do exposto, conclui-se que o pessoal provido apresenta um baixo índice de tecnicidade (14,2%), aquém do índice perspectivado no quadro legal aprovado (23,1%) evidenciando carência de pessoal qualificado, bem como de chefias intermédias.

Índice de tecnicidade	Quadro Legal	Provido
<u>Téc. Sup. + Téc. + Téc. Prof.</u>	<u>88+28+223 = 23,1%</u>	<u>50+11+70 = 14,2%</u>
Efectivo total	1472	923



3.1.2. Delegação e subdelegação de competências/distribuição de pelouros

1 - Tendo em conta que o Município de Guimarães possui mais de 100.000 eleitores, por despacho datado de 10/01/98 do Presidente da Câmara, foram designados, de acordo com a alínea b) do nº 1 e nº 4 do artigo 45º, do DL nº 100/84, de 29/03, os seguintes vereadores em regime de permanência:

- António de Azevedo e Castro
- Armindo José Ferreira da Costa e Silva
- Alberto Teixeira de Oliveira

Em 10/03/98, igualmente por despacho do PC, foram nomeados vereadores em regime de meio tempo, após autorização para esse efeito emitida em reunião da Assembleia Municipal de 09/03/98, nos termos da alínea c), do nº 2, do mesmo preceito legal, os seguintes elementos:

- Domingos Bragança Salgado,
- Francisca Maria da Costa Abreu.

Esta última vereadora foi designada em 17/07/98 para exercer funções em regime de permanência, com efeitos a partir de 01/09/98, ficando assim o executivo com quatro vereadores em permanência e um em regime de meio tempo.

Ainda por despacho de 12/01/98 e de acordo com o art.º 44º, n.ºs 3 e 4 do DL n.º 100/84, o vereador António de Azevedo e Castro foi designado substituto do Presidente, despacho este revogado por outro, em 18/11/99, designando o mesmo vereador de acordo com o art.º 57º, n.º 3, da Lei n.º 169/99, de 18/09 (Cfr. documento inserto a fls. 120 do Vol. III).

2 - Em matéria de empreitadas e realização de despesas públicas, após a entrada em vigor em 08/08/99 do DL n.º 197/99, de 08/06, a Câmara Municipal deliberou delegar no seu Presidente, em 07/10/99, de acordo com os artigos 4º, n.º 1, alínea b), 18º e 29º daquele



diploma, a competência para a autorização de despesas com empreitadas, locação e aquisição de bens e serviços até ao valor de 150.000 contos, bem como para promover, por administração directa, a execução de obras constantes dos planos de actividades, com cabimento orçamental, até ao valor de 30.000 contos (vd. cópia da acta a fls. 121 a 123 do Vol. III).

Também por despacho de **09/08/99** e tendo presente o n.º 2 do art.º 54º do DL n.º 100/84, de 29/03, o Presidente delegou nos vereadores António Castro, Domingos Bragança Salgado, Armindo da Costa e Silva e Francisca Maria da Costa Abreu os poderes necessários para autorizarem despesas com fornecimentos de bens e serviços até ao montante de 1.000 contos e no Vereador Alberto Teixeira de Oliveira os poderes para autorizar despesas com empreitadas de obras públicas até ao montante de 30.000 contos (cópia do despacho a fls. 124 a 126 do Vol. III).

3 - Após a publicação da Lei n.º 169/99, de 18/09, que entrou em vigor em 18/10/99 (esta Lei revogou o DL n.º 100/84, de 29/03, provocando a caducidade dos anteriores actos de delegação de competências), por deliberações camarárias de 04/11/99 e de 18/11/99, foram delegadas no Presidente as matérias constantes das cópias das respectivas actas a fls. 127 a 134 do Vol. III, as quais, de acordo com o art.º 65º daquele diploma, constituem, na sua quase totalidade, as matérias não impedidas de delegação por via desse mesmo artigo, para além de outras competências, também delegadas, resultantes de diversos normativos, nomeadamente respeitantes a licenciamento de obras particulares.

É de salientar ainda que, através de despacho (de fls. 135 a 142 do Vol. III), datado de **04/11/99** - data da primeira deliberação camarária atrás mencionada - o Presidente delegou competências próprias e subdelegou outras nele delegadas pelo executivo, nos diversos vereadores, de acordo com a distribuição de pelouros constante nesse mesmo documento, da seguinte forma:

Vereador António Castro:

- Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística;

Vereador Domingos Bragança Salgado:



- Departamento de Administração Geral - Divisão Financeira;
- Divisão de Fiscalização e Contencioso;
- Execuções Fiscais;

Vereador Armindo da Costa e Silva:

- Departamento de Serviços Urbanos e Ambiente;
- Departamento de Administração Geral;

Vereadora Francisca da Costa Abreu:

- Departamento de Acção Social e Cultural - Divisão de Cultura e Desporto;
- Centro de Informação Autárquica ao Consumidor;

Vereador Alberto Teixeira de Oliveira:

- Departamento de Obras Municipais.

Neste contexto, é de realçar a subdelegação de competências neste último vereador para autorizar a realização de despesas com empreitadas de obras públicas até ao montante de 150.000 contos, bem como de promoção de obras por administração directa até 30.000 contos (cfr. documento a fls. 142 do Vol. III).

A descrição mais detalhada das competências em concreto delegadas e subdelegadas, acabadas de referir, bem como das respectivas funções, consta de documento elaborado pelos serviços da autarquia (inserto a fls. 143 a 169 do Vol. III), com o título "*Distribuição de funções - Delegação e subdelegação de competências*".

4 - Em suma: o Presidente da Câmara é competente para autorizar despesas com empreitadas e com locação e aquisição de bens e serviços até ao limite de 150.000 contos, e até 30.000 contos com a promoção, por administração directa, da execução de obras que constem dos Planos de Actividade e que tenham cabimento orçamental; o vereador Alberto Teixeira de Oliveira detém iguais competências delegadas e subdelegadas pelo Presidente e até aos mesmos valores, respectivamente, no que respeita a autorização de despesas com empreitadas de obras públicas e promoção e execução de obras por administração directa; os



restantes vereadores têm competências delegadas para a realização de despesas com fornecimento de bens e serviços até ao montante de 1.000 contos.

O Presidente da Câmara pode ainda, de acordo com a delegação de competências efectuada pela Câmara, aprovar as alterações ao plano de actividades que se mostrem necessárias, nos termos do art.º 4º, n.º 3, do DL n.º 341/83, de 21/07.

Por último, refira-se que as delegações de competências mencionadas respeitantes ao Presidente da Câmara foram aprovadas por maioria, tendo votado contra os vereadores José Fernando Alves Pinto, Emídio Guerreiro, Manuel Roriz Mendes, António Salgado de Almeida e Cândido Capela, os quais, no entanto, não fizeram consignar em acta as razões justificativas dos seus votos.

3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)

3.2.1. Caracterização sumária

No ano da gerência em análise (2000), o SCI da autarquia assentava genericamente nos normativos legais constantes do DL n.º 341/83, de 21/07 e do Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84 de, 28/12. Os instrumentos de apoio à gestão eram razoáveis, havendo também uma aplicação informática em áreas preponderantes, como as da contabilidade, do aprovisionamento e de empreitadas.

Porém, não existia um regulamento interno donde constassem normas relativas à guarda de valores por entidade diferente do tesoureiro, a sua escrituração contabilística e a periodicidade em que as mesmas lhe deveriam ser entregues, conforme preceituado no art.º 17º do decreto regulamentar supra indicado.

Também não se encontravam designados pelo órgão executivo, em regulamentação interna, os responsáveis pela execução dos procedimentos contabilísticos o que contraria o disposto no art.º 14º do mesmo decreto regulamentar.



No entanto, existia um conjunto de despachos (fls. 226 a 273 do Vol. III) que estabeleciam alguns procedimentos internos por forma a harmonizar a realização das despesas com o que se estabelecia nos documentos de gestão, mormente no Plano de Actividades e Orçamento, bem como os seguintes documentos:

- Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal ¹;
- Estrutura Orgânica com descrição do conteúdo funcional dos serviços ²

Com a publicação do DL n.º 54-A/99, de 22/02, que aprovou o Plano Oficial da Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), a autarquia efectuou um conjunto de diligências no sentido de iniciar a implementação daquele plano com a mudança do sistema de contabilidade autárquica instituído e, conseqüentemente, o sistema de informação de gestão.

Ora, dado que o POCAL consagra a elaboração de uma Norma de Controlo Interno com salvaguarda de activos, prevenção e detecção de situações de ilegalidades, fraude e erro, de importância fundamental na eficiência e eficácia da gestão das autarquias, não só no plano financeiro, como também nos planos económico, patrimonial e operacional, foi elaborado um conjunto de despachos e informações com as fases preliminares determinantes para a correcta aplicação do novo sistema contabilístico.

Assim, são de salientar as seguintes acções:

¹ Publicado no DR II Série n.º 275, Apêndice n.º 162 de 28/11/00, aprovado pela CMG em 27/07/00 e pela AMG em 29/09/00 (fls. 260 a 269 do Vol. III).

² Publicado no DR II Série n.º 150, Apêndice n.º 86 de 02/07/98, aprovado pela CMG em 09/04/98 e pela AMG em 28/04/98 (fls. 63 a 68 do Vol. III).



- Informatização de todos os serviços municipais (com desfasamento temporal) para o que existem duas aplicações informáticas, uma delas respeitante ao sistema contabilístico plasmado no DL n.º 341/83, de 21/07, de modo a que os funcionários afectos à área financeira se familiarizassem com o modelo POCAL já utilizado no ano de 2001.
- Inventariação e respectiva avaliação dos bens móveis e imóveis e das existências em armazém pelas secções do aprovisionamento e do património, com o objectivo de se elaborar o Balanço Inicial conforme determina o art.º 10º da Lei n.º 162/99, de 14/09 (1.ª alteração ao DL n.º 54-A/99, de 22/02).

Foi neste contexto que, no ano 2001, os serviços da autarquia começaram a aplicar o novo plano de contas.

Assim, embora a auditoria financeira se reporte à conta de gerência do ano 2000, o facto é que o trabalho de campo foi realizado em 2001 (vd. **Plano Global/Programa de Auditoria** de fls. 1 a 5 do Vol. III), pelo que a caracterização do SCI, que seguidamente se apresenta, para além de ter por base o DL n.º 341/83, de 21/07 e o Dec.- Regulamentar n.º 92-C/84, 28/12, é complementada pelo novo Sistema de Contabilidade Autárquica já implementado, à data da realização da presente acção.

Note-se, contudo, que de acordo com o disposto no ponto 2.9.3. do DL n.º 54-A/99, de 22/02 (POCAL), compete ao órgão executivo aprovar o SCI adequado às actividades da autarquia local, antes do início da aplicação do novo plano de contas, o que veio a acontecer com a elaboração do "*Regulamento Interno de Contabilidade*", publicado no DR, III Série, n.º 96, de 24/04/01 (a fls. 171 a 196 do Vol. III).

Outro aspecto a destacar é o facto de não ter sido realizado o Balanço Inicial devido às dificuldades sentidas pelos serviços na valorização dos bens. Porém, eles estão inventariados encontrando-se os móveis identificados através de etiquetas de códigos de barras e os imóveis ordenados em processos próprios (docs. exemplificativos de fls. 348 a 450 do Vol. III).



Diário Contas

No que concerne aos elementos fundamentais do controlo interno são de salientar os aspectos consubstanciados nos seguintes pontos:

- **Segurança**

A tesouraria está instalada em local que reúne boas condições para o efeito.

- **Plano de Organização**

Existência de uma definição de funções e responsabilidades funcionais, autoridade e delegação de responsabilidades, que tem como suporte o Regulamento da estrutura orgânica, os despachos emanados pelo PC, e as deliberações dos órgãos deliberativo e executivo, coexistindo, como já anteriormente foi referido, um Regulamento Interno de Contabilidade com a designação dos responsáveis pelo acompanhamento e avaliação permanente do SCI (pontos 2.9.3, 2.9.4 e 2.9.5 do POCAL).

- **Segregação de Funções**

Existência de segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria. Pese embora o facto de os cheques serem impressos **automaticamente** na tesouraria, contudo, apenas o são mediante ordem dada pela Contabilidade que, através do sistema informático, faz o carregamento da **caderneta de pagamentos** à qual vão corresponder os cheques a emitir (vd. informação a fls. 299 do Vol. III). A Contabilidade controla e movimenta as contas correntes com as instituições bancárias tendo, assim, a seu cargo o registo respectivo (al. c) do ponto 2.9.5 do POCAL).

- **Controlo das Operações**

Observância de realização mensal de reconciliações bancárias (ponto 2.9.10.1.5 do POCAL).



Diário Contas

Os balanços à tesouraria foram efectuados e formalizados mensalmente, como preceitua o art.º 15º do Dec.- Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, entretanto passando para uma periodicidade trimestral (cfr. pontos 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POCAL).

- **Numeração sequencial prévia dos documentos**

Os documentos de receita e despesa encontram-se pré-numerados e datados sequencialmente o que, conjugado com o controlo da sua utilização, assegura o respectivo controlo numérico e inviabiliza a sua destruição com intuítos menos lícitos.

Para além dos princípios gerais enunciados, há que apontar os seguintes pontos fortes:

- pessoal qualificado com manifesto sentido de responsabilidade;
- existência de planificação estratégica, objectivos definidos, planos e orçamentos;
- execução metódica do registo dos factos.

3.2.2. Levantamento do circuito da receita

Como se aludiu, a autarquia actualmente dispõe de um Regulamento onde constam as normas para a arrecadação da receita, designadamente no que concerne à sua cobrança e guarda temporária dos valores por entidades diferentes do tesoureiro e escrituração contabilística.

O processamento da receita tem como suporte um sistema informático, complementado nalguns casos com um registo manual, a operar sob a responsabilidade dos serviços emissores, embora a respectiva cobrança esteja a cargo da Tesouraria Municipal.

Os serviços emissores de receita, bem como o tipo de receita processada, são os que constam do mapa que seguidamente se apresenta:



Alia Cruz

Mapa dos serviços emissores e tipos de receita

Serviços Emissores de Receita	Tipo de Receita
Secção de Taxas e Licenças	Mercados e feiras; Ocupação da via pública; Publicidade; Lixo; Veículos; Central de camionagem; Parcometros; Coimas; Caça uso e porte de arma; Taxas diversas
Secção de Contabilidade	Impostos directos e indirectos; Juros; Empréstimos; Descontos dos vencimentos; Rendas de Títulos; Outras receitas
Secção de Aprovisionamento	Fornecimento de processos de concurso
Secção de Pessoal	Selo de verba em contratos; Cartões
Secção de Património	Rendas; Vendas
Secção de Expediente Geral	Taxas por prestações de serviços; Execuções fiscais
Divisão de Trânsito e Transportes	Aluguer do autocarro; Remoção de veículos; Estragos causados por particulares
Divisão de Salubridade e Ambiente	Canídeos; Cemitérios; Derrubes
Divisão de Cultura e Desporto	Transportes escolares; Utilização de Pavilhões desportivos; Cantinas escolares
Divisão de Gestão Urbanística	Loteamentos, obras, taxas urbanísticas; Trabalhos por conta de particulares; Publicações; Inscrição de técnicos.

Fonte: Regulamento Interno de Contabilidade

O circuito da receita instituído encontra-se descrito a fls. 482 do Vol. III, concluindo-se da sua análise que assenta, predominantemente, em procedimentos e normas consignadas no DL n.º 54-A/99, de 22/02.

Existem postos de cobrança externos à Tesouraria - Biblioteca, Turismo, Parque de Campismo -, estando estabelecida nos n.ºs 4, 5 e 6 do art.º 3º do "Regulamento Interno de Contabilidade" a forma de cobrança e a periodicidade de depósito do produto deste tipo de receitas.

Verificou-se, contudo, que, em 2000, as receitas provenientes do Parque de Campismo da Penha não estavam a ser entregues nos cofres da autarquia, situação esta a que se dará o devido relevo no ponto 3.3.5.2.1.4.4.



3.2.3. Levantamento do circuito da despesa

Relativamente aos procedimentos relativos ao circuito da despesa, obtidos através de entrevistas efectuadas aos funcionários intervenientes no seu processamento, e confirmados com a realização de testes de procedimento e de conformidade, encontra-se o mesmo esquematizado a fls. 483 e 484 do Vol. III.

O circuito em causa processa-se através duma aplicação informática de apoio às áreas de aprovisionamento e financeira, tendo-se verificado a existência de pontos de controlo eficazes, como por exemplo:

- a gestão das facturas, aquando de entregas parcelares;
- a impossibilidade de duplo lançamento de uma factura com as mesmas características, ou seja, original e duplicado;
- as despesas só são assumidas, autorizadas e pagas se inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;
- o valor constante nas ordens de pagamento é automaticamente registado na conta corrente da respectiva rubrica orçamental.
- as despesas são cabimentadas antes de serem autorizadas;
- os pagamentos são autorizados pela entidade competente, constando, da ordem de pagamento, a respectiva assinatura;
- os processos de compras estão centralizados na Secção de Aprovisionamento.

Sob o ponto de vista legal, assenta, na generalidade, em procedimentos e normas consignados nos DL n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, DL n.º 405/93, de 10/12, DL n.º 54-A/99, de 22/02, DL n.º 59/99, de 02/03 e Lei n.º 169/99, de 18/09.



3.2.4. Avaliação final

O controlo interno, tendo em conta os aspectos descritos, apresenta pontos fortes e pontos fracos que seguidamente salientamos:

✓ - Pontos Fortes:

- a) Plano de Actividades, Orçamento e Relatório de Actividades, bem elaborados;
- b) Operações efectuadas na Contabilidade com suporte em aplicação informática, com pontos de controlo intrínsecos, sendo de destacar que a fase da cabimentação só é efectuada se na respectiva rubrica orçamental existir verba disponível;
- c) Segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria;
- d) Reconciliações bancárias efectuadas com regularidade;
- e) Balanços à tesouraria, e conseqüente formalização dos respectivos termos mensalmente, conforme decorre dos n.ºs 2 e 3 do art.º 15 do Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, agora realizadas trimestralmente (Ponto 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do DL n.º 54-A/99, de 22/02, POCAL).

⚠ - Pontos Fracos:

- f) Não designação, em 2000, pelo órgão executivo, do(s) responsável(eis) pela execução e acompanhamento do Sistema de Controlo Interno, não observando o disposto no art.º 14º do Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.
- g) Falta de um Regulamento Interno, em 2000, que definisse especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e à guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística (postos emissores e de cobrança da receita), não obedecendo ao disposto no art.º 17º do Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.



3.2.5. Conclusão

Embora em 2001 a autarquia já tivesse implementado princípios, normas e regras do POCAL, o certo é que, na gerência analisada, o sistema de controlo interno era pouco fiável.

Relativamente à gerência auditada e face ao exposto, aquando da realização dos teste substantivos procedeu-se à ampliação das amostras.

A inobservância dos art.ºs 14º e 17.º do Dec.- Regulamentar, anteriormente referido, que teve por consequência imediata os pontos fracos indicados nas alíneas **f)** e **g)** é da responsabilidade dos membros do executivo.

Relativamente aos pontos 3.2.1 e 3.2.2 os responsáveis vêm alegar, subscrevendo a informação do DAG (inserta a fls 326), que: *"Para além do Regulamento de Inventário e Cadastro de Património Municipal e da Estrutura Orgânica (com descrição do conteúdo funcional dos Serviços), não existia, efectivamente, em 2000, a forma do Regulamento Interno definidor dos procedimentos a adoptar na área financeira, existindo, todavia, um conjunto de procedimentos adoptados, divulgados junto dos Serviços Municipais através de circulares, ordens de serviço e despachos, estabelecendo regras disciplinadoras na área financeira, que consubstanciavam, embora de forma dispersa, um sistema de controlo interno, que mais tarde foi criado, tal como referido no Relato de Auditoria, em consonância com as regras estabelecidas pelo POCAL."* E ainda *"... a existência de um lapso neste ponto do Relato, já que o Museu Alberto Sampaio, Museu nacional dependente do IPPAR / Ministério da Cultura, e como tal totalmente autónomo da Câmara Municipal de Guimarães, não é um posto de cobrança externo à Tesouraria."*

Face às alegações dos responsáveis, mantém-se o que foi expresso em sede do Relato de auditoria. A situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei 98/97, de 26/08.



3.3. Conta de Gerência de 2000

3.3.1. Análise da execução orçamental

Sobre esta matéria, a análise efectuada teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos, Contas de Gerência e Relatórios de Actividades de 1998 a 2000 (fls. 1 a 741 do Vol. II) cujas conclusões, consideradas mais relevantes, são apresentadas seguidamente.

A) Evolução da execução da receita orçamental no triénio 1998/2000

Relativamente à execução orçamental, cuja média dos três anos foi de, aproximadamente, 69%, é de mencionar que, na gerência de 1998, a autarquia arrecadou 62% das receitas previstas e quando elaborou o orçamento para o ano seguinte calculou, com base na execução desse ano, o crescimento da receita em **cerca de 55%**. No entanto, o que se verificou foi um crescimento de **apenas cerca de 9%**, tendo a execução orçamental ficado nos 70%.

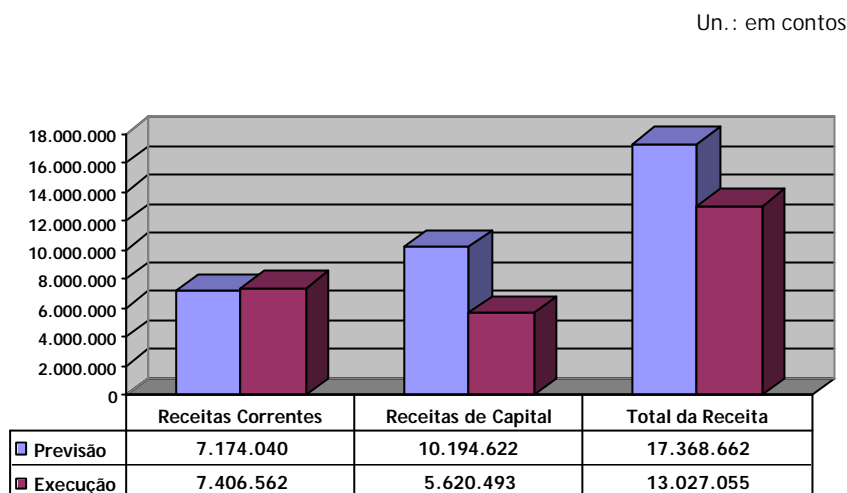
Na elaboração do orçamento para 2000, o executivo sobreavaliou a previsão da receita estimando um crescimento **cerca de 68%** face à execução da gerência anterior, mas, também neste ano, o acréscimo foi de **apenas 21%**. Não obstante, a execução orçamental da receita, em 2000, foi de 75%.

Sobre os desvios que se verificaram entre as receitas orçadas e as efectivamente cobradas, o Relatório de Actividades não apresenta nenhuma justificação.

B) Estrutura da receita e da despesa na gerência de 2000

B1) Receita

Em 2000, para financiamento da sua actividade foram arrecadadas receitas que ascenderam a 13.027.055 contos, em vez de 17.368.662 contos, como fora previsto, o que representa um grau de execução orçamental de cerca de 75%, como se pode verificar no gráfico seguinte.



Dos resultados apurados na cobrança global (13.027.055 contos), 7.406.562 contos correspondem a Receitas Correntes (representando 56,8% do total) e 5.620.493 contos a Receitas de Capital (43,2%).

A estrutura da receita evidencia que as Transferências Correntes e de Capital representam 35,8% do total arrecadado. Contudo, não se verifica uma dependência substancial do orçamento municipal em relação às mesmas uma vez que existe outro tipo de receitas, nomeadamente impostos directos, que apresentam uma percentagem significativa (25,4%) do montante arrecadado.

B2) Despesa

A despesa global ascendeu, no mesmo ano, a 12.911.949 contos em vez dos 17.368.662 contos previstos, o que representa uma execução de 74,3%.

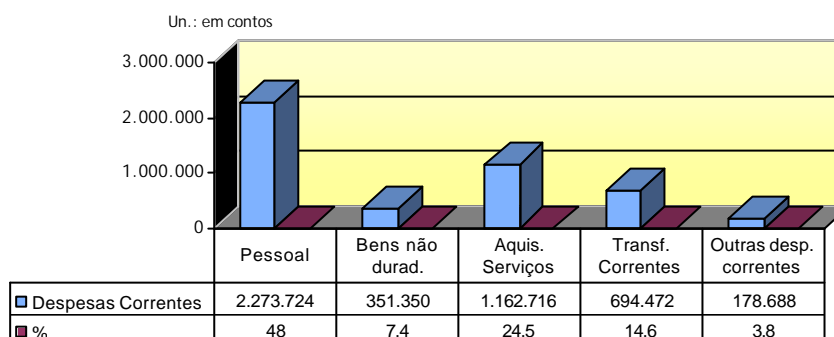
Do total dos pagamentos efectuados, 4.741.381 contos correspondem a Despesas Correntes (representando 36,7% na estrutura total) e 8.170.568 contos a Despesas de Capital (representando 63,3% na mesma estrutura).



Diário Contas

De salientar que na gerência em análise, as despesas correntes pagas não ultrapassaram o montante das receitas correntes arrecadadas, pelo que foi observado o Princípio do Equilíbrio Orçamental Corrente previsto no art.º 9.º do DL 341/83, de 21/07.

Na estrutura da despesa corrente, as rubricas que tiveram maior peso foram as de Pessoal (48%) e Aquisição de Serviços (24,5%), como se pode observar no gráfico seguinte:



Quanto às Despesas de Capital, a rubrica de Investimentos é a mais significativa, representando na gerência em análise, 52,9% do total das despesas.

3.3.1.1. ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

Em sede de análise das alterações orçamentais ocorridas na gerência, a equipa de auditoria deparou-se com a situação que seguidamente se descreve:

- No decorrer do ano 2000, constatou-se que foram efectuadas 20 alterações orçamentais, de acordo com a possibilidade estabelecida pelo art.º 31º do DL n.º 341/83, de 21/07.

Confrontando as datas, rubricas e valores constantes das propostas de alterações (cópias processadas a fls. 565 a 594 do Vol. II), com as correspondentes contas correntes da despesa



(fls. 596 a 681 do Vol. II), verificou-se que tais alterações orçamentais foram, sistematicamente executadas antes de se encontrarem aprovadas.

Ou seja, na prática, o procedimento adoptado pelos serviços autárquicos foi o seguinte: detectado um determinado conjunto de necessidades de alterações relativas a diversos serviços e rubricas, durante o intervalo entre as reuniões de câmara (quinzenais) registavam-se essas alterações nas contas correntes e processavam-se as correspondentes despesas. Só então era emitida informaticamente a proposta de alteração, a qual ia a “visto” do vereador competente e, de seguida, à assinatura do Presidente da Câmara. Após este percurso, as propostas eram presentes à reunião de câmara para “ratificação”.

Solicitada informação escrita aos serviços sobre este procedimento, foram prestados os esclarecimentos que se passam a transcrever (vd. documento inserto a fls. 595 do Vol. II), os quais, no entanto, não traduzem com exactidão o que se constatou no decurso da auditoria:

“...

Os competentes serviços, ao detectarem que não existe verba disponível para realização de determinada despesa, elaboram informação onde consta a necessidade do reforço da respectiva rubrica, indicando também a rubrica onde será feita a diminuição ou anulação da correspondente verba. Essa informação é submetida a despacho do vereador da área financeira que, concordando, submete-a ao Presidente da Câmara para autorização e ulterior ratificação na reunião de Câmara seguinte. O Presidente da Câmara, concordando, autoriza, por despacho, aquela alteração e submete-a a reunião de Câmara. Por sua vez, os serviços de contabilidade, durante o período que decorre entre cada reunião de Câmara (15 dias), integram todas as informações desta natureza num só documento contabilístico (uma só proposta), que é submetido a ratificação em reunião de Câmara.

...”

- b) O que aqui se releva como factor importante é que esta informação não menciona que as respectivas alterações são inscritas em conta corrente ainda antes de “aprovadas” pelo Presidente da Câmara, tal como se pode comprovar exemplificativamente pela conta corrente



da despesa relativa à rubrica de classificação económica 09.04.01 - "Investimentos - Construções diversas - Viadutos, arruamentos e obras complementares", onde, no dia 31/01/00, foi registada, nas colunas relativas a "cabimento", "liquidação" e "pagamento", a verba de 2.000.000\$00, sob a referência "ALT/ 1", ou seja, alteração nº 1, sendo que na correspondente proposta se pode verificar que somente foi rubricada pelo vereador da área financeira em 14/02/00, pelo presidente, sem indicação de data, dela constando ainda um carimbo com a menção "aprovada" (em reunião de câmara de 17/02/00).

Ora, face aos preceitos legais então em vigor e apurada a necessidade, o procedimento correcto passaria primeiro pela elaboração da competente proposta - a qual deveria dar origem a uma alteração ao Plano de Actividades a despachar pelo Presidente da Câmara - após o que teria de ser presente a reunião de Câmara para aprovação, só então podendo ser inscrita a alteração orçamental na conta corrente respectiva, após o que haveria então lugar à correspondente execução.

Na mesma situação - execução sem prévia aprovação - estão, aliás, todas as demais alterações orçamentais analisadas (vd. algumas das contas correntes a fls. 597 do Vol. II), procedimento que viola o art.º 31º, n.º 2 do DL n.º 341/83, de 21/07.

Por outro lado, será de relevar ainda outra questão que se prende com a prática instituída, relativamente à aprovação das ditas alterações orçamentais.

Da análise individual dos documentos que consubstanciam as propostas de alterações (processadas a fls. 565 a 594 do Vol. II), poderá concluir-se que estas eram levadas a "visto" do presidente, após o que seriam presentes a reunião de câmara, que as aprovava (o carimbo nelas apostado contém, efectivamente, a menção de "Aprovar").

Da leitura das actas dessas reuniões (vd. cópias a fls. 683 a 726 do Vol. II), conclui-se de forma diferente. Com efeito, tais propostas eram carreadas a reunião do executivo camarário nos seguintes termos: "*Presente para ratificação o despacho do Presidente da Câmara, datado de*



..., que aprovou a proposta número ... de alteração ao Orçamento Municipal de 2000, no valor de ...” (sublinhado nosso)

O mesmo resulta do trecho *supra* transcrito, retirado da informação prestada pelos serviços, nos termos do qual todas as propostas eram submetidas a ratificação em reunião de câmara.

- c) Ora, o art.º 31º n.º 2 do DL n.º 341/83, de 21/07, atribui a competência para aprovar alterações orçamentais ao órgão executivo. Inexistia, à data, qualquer norma que habilitasse este órgão a delegar tal competência no seu presidente, ao contrário do que sucedia com as alterações ao plano de actividades, quanto às quais o art.º 4º, n.º 3 do mesmo diploma prevê a possibilidade dessa delegação.

Assim, forçoso seria entender que, detectada uma necessidade de alteração ao orçamento, competia ao presidente despachar a necessária alteração referente ao plano de actividades e levar a reunião de câmara a proposta relativa à alteração orçamental, para efeitos de aprovação.

Como se relatou, constatou-se que a prática sistemática consistia em ser o próprio presidente a aprovar, sem competência, a alteração, e, posteriormente, submeter o respectivo acto a ratificação do órgão executivo.

Cumprе sublinhar que a ratificação é uma figura jurídica que opera em sede de invalidade dos actos administrativos - cfr. art.º 137º do CPA, inserido na Secção III do Capítulo II da Parte IV sob o título “Da invalidade do acto administrativo” - e que, no âmbito das autarquias locais, nomeadamente da Lei n.º 169/99, de 18/09, o art.º 68º, n.º 3, apenas a prevê “*Sempre que o exijam situações excepcionais e urgentes e não seja possível reunir extraordinariamente a câmara ...*”.

Ou seja, a ratificação é o acto destinado a sanar, pelo órgão competente, o vício de incompetência de um outro acto administrativo, devendo, por isso, entender-se como sendo um instrumento jurídico de utilização excepcional e não de utilização geral e sistemática.



Handwritten signature in blue ink

Ou, de outra forma, os órgãos administrativos movem-se no plano da legalidade - art.º 3º do CPA - não lhes sendo legítimo adoptar como procedimento generalizado e sistemático a prática de actos ilegais, destinados a serem sanados por via da ratificação, figura que existe como mero instrumento de excepção e não de regra.

- d) Concluindo: os procedimentos adoptados em 2000 sempre enfermiariam de ilegalidade, dada a execução de alterações orçamentais antes de aprovadas (com ou sem competência) e por a sua aprovação ter sido, sistematicamente, efectuada por quem não detinha competência para tal.

Relativamente à questão da competência para a aprovação das alterações em análise, será de mencionar que, actualmente, por via da nova redacção da alínea d) do n.º 2 do art.º 64º, da Lei n.º 169/99, de 18/09 (introduzida pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01), conjugada com o art.º 65º, n.º 1 da mesma Lei, o órgão executivo já pode delegar essa competência no presidente, o que viria a acontecer por deliberação de 31 de Janeiro de 2002.

Face ao exposto, será unicamente de frisar que a inscrição das alterações orçamentais em conta corrente (bem como a sua execução) antes de legalmente aprovadas, é um procedimento que deve ser corrigido.

Quanto a este matéria, observaram os responsáveis que:

“Esclarecemos que, em nosso entender, a aprovação de alterações orçamentais, um acto que ocorre com bastante frequência ao longo do ano, não justificaria, por si só, a convocação de reuniões extraordinárias, com os consequentes custos e formalidades, desde que tais alterações merecessem previamente o acordo do Presidente da Câmara, enquanto membro do órgão executivo com poderes de decidir assuntos urgentes a ratificar pelo pleno posteriormente.

Por outro lado, agendar tais alterações para as reuniões ordinárias retiraria agilidade e eficácia à gestão autárquica, pois entre a verificação da necessidade das alterações e a sua concretização poderiam mediar cerca ou mesmo mais de duas semanas, já que as reuniões ordinárias são quinzenais.”



O procedimento seguido na gerência de 2000 defendido pelos responsáveis consiste, como se viu, na adoção pelo Presidente da Câmara da prática de actos ilegais, destinados a serem posteriormente ratificados pelo órgão competente. A figura da ratificação, repete-se, destina-se a operar em sede de invalidade dos actos administrativos e não pode nem deve ser adoptada como procedimento sistemático.

A tramitação legal invocada tem como pressuposto a prática de actos de carácter excepcional e urgente, sempre que não seja possível reunir extraordinariamente a câmara municipal (vd. artigo 68º, nº 3, da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro), o que - até por força da própria afirmação dos responsáveis segundo a qual a aprovação de alterações orçamentais se trata de um acto "*... que ocorre com bastante frequência ao longo do ano ...*" - não é, nitidamente, o caso.

Acresce que, de harmonia com o artigo 62º, nº 1, da Lei nº 169/99, a periodicidade normal das reuniões camarárias é semanal, "*... salvo se reconhecer conveniência em que se efectue quinzenalmente.*". Ora, se devido à necessidade de aprovar alterações orçamentais se concluir pela inconveniência da periodicidade quinzenal escolhida pela própria CMG, então esta deverá voltar a reunir semanalmente.

Em qualquer caso, não nos parece plausível que as alterações orçamentais em causa, ocorrendo com alguma frequência (em 2000 verificaram-se 20), possam revestir-se de uma urgência tal que se não compadeçam, pelo menos na sua maior parte, em aguardar até próxima reunião do executivo camarário.

Repita-se, no entanto, que esta questão em concreto se encontra hoje ultrapassada, pois com a publicação da Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, a CMG delegou já tal competência no seu Presidente.



3.3.2. Apreciação dos documentos da Conta de Gerência

As dúvidas surgidas aquando da análise dos documentos integrantes da conta de gerência, durante a fase de planeamento da auditoria, no que concerne às divergências verificadas entre os mapas Mod. 6/TC - "Conta de Operações de Tesouraria" e o Mod. 12/TC - "Resumo das relações de documentos de despesa", e entre os mapas Mod. 6/TC e o Mod. 3/TC - "Conta de Gerência" as quais haviam sido expostas através das requisições n.ºs 2 e 6 de 05/02 e 08/02, respectivamente, foram cabalmente esclarecidas, encontrando-se os comprovativos de fls. 451 a 479 a do Vol. III.

Conforme o PG/PA aprovado em 25/01/02 (cf. fls. 1 a 7 do Vol. III) as áreas prioritárias consideradas foram as seguintes:

- subsídios e transferências;
- empreitadas;
- participações financeiras;
- arrecadação de receitas;
- fundos permanentes, e
- emolumentos notariais.

De entre estas, seleccionaram-se as correspondentes rubricas da receita e da despesa (pontos 3.3.3 e 3.3.4 deste Relatório) e neste contexto efectuaram-se os testes substantivos.



3.3.3. Conferência dos documentos de receita

Conforme consta do ponto 1.5.2. do PG/PA (fls. 5 do Vol. III) foram verificados os documentos de receita relativos às rubricas elencadas a fls. 487 do Vol. III, utilizando-se a técnica de **amostragem sistemática**, nada se constatando susceptível de ser relatado.

3.3.3.1. CONTA DE DOCUMENTOS

A conta-corrente de documentos debitados ao Tesoureiro apresentava, à data da auditoria (28/02/02), um saldo de 38.416.819\$00 (vd. quadro de fls. 487 a 489 do Vol III).

Questionados os serviços acerca das diligências tomadas com vista à arrecadação daquela receita virtual, esclarecem, através das notas justificativas (fls. 436 e fls. 440 do Vol. IV) que *“No dia imediato ao do débito das guias ao tesoureiro, este avisa o contribuinte devedor através de um bilhete-postal (...), que pode efectuar o pagamento voluntariamente no período das operações preliminares do relaxe (15 dias), acrescido dos respectivos juros de mora.*

(...) Terminado o prazo de pagamento voluntário (15 dias), o tesoureiro dispõe de 20 dias para extrair as Certidões de Dívida (...) dos conhecimentos não pagos e envia-as para as Execuções Fiscais, para cobrança coerciva.

As Certidões de dívida entregues nas Execuções Fiscais são acompanhadas da guia (...) autenticada pelos correios, comprovando assim que o contribuinte devedor foi avisado pelo Tesoureiro. ”

“Recebida a relação de dívida (...) emitida pela Tesouraria, da qual consta a Certidão de Dívida (...), comprovativa de não ter sido paga a quantia devida no prazo legalmente exigível, o Serviço de Execuções Fiscais, procede à instrução de processo individual (...), e cita o devedor (...) para no prazo de 30 dias, proceder ao pagamento da dívida, acrescida dos juros de mora e custas da execução, ficando a aguardar respectivo pagamento.”



Para além destas diligências, a equipa de auditoria constatou que a CMG, em reunião realizada em 27/12/01, deliberou aprovar a anulação de receitas no montante global de 11.481.102\$10, provenientes de impostos cuja cobrança ainda não tinha sido efectuada, com fundamento em motivos alheios aos serviços e cujos débitos tivessem mais de 8 anos, uma vez que, nos termos do n.º 1 do art.º 48.º da Lei Geral Tributária, aprovada pelo DL n.º 398/98, de 17/12, as respectivas obrigações tributárias estavam prescritas.

Face ao exposto, recomenda-se à autarquia que não deixe de ter em atenção a competência prevista no art.º 30.º, n.º 4, da Lei n.º 42/98, de 06/08.

3.3.4. Conferência dos documentos de despesa

Relativamente à despesa, procedeu-se à conferência das rubricas elencadas no PG/PA (fls. 5 do Vol. III), através da utilização da mesma técnica de amostragem (cuja amostra consta do quadro a fls. 490 do Vol. III), tendo-se verificado que os “processos de despesa” se encontravam normalmente instruídos.

As rubricas que não se analisaram integralmente foram objecto de verificação segundo a **técnica de amostragem não estatística**, agregando a amostragem sistemática com amostragem por números aleatórios.

Das situações encontradas e que suscitam algumas referências dar-se-á conta no ponto seguinte.



3.3.4.1. CONTRATOS DE FORNECIMENTO

3.3.4.1.1. FORNECIMENTO DE PROJECTOS DIVERSOS PARA A "ZONA DE COUROS"

A. Questões prévias

A CMG celebrou um contrato titulado de fornecimento (fls. 348 a 351 do Vol. V), pelo preço de 32.854.000\$00 + IVA, de cuja análise resulta o seguinte:

- 1 - O contrato foi celebrado em 21/01/99 pelo presidente da CMG, que outorgou em representação da mesma e pelo arquitecto Nuno Teotónio Pereira, na sequência de ajuste directo;
- 2 - Constituiu objecto do aludido contrato a concepção do projecto para o Centro de Apoio à Juventude, Pousada de Juventude, Cibercentro e para o Centro de Solidariedade Social - na Zona de Couros - Casa da Cidade e Fábrica Adjacente;
- 3 - O projecto seria elaborado nas seguintes fases:
 - 1.^a Programa-base e estudo prévio;
 - 2.^a Projecto-base e de licenciamento;
 - 3.^a Projecto de execução; e
 - 4.^a Assistência técnica.
- 4 - O prazo para entrega do projecto consubstanciava-se nas seguintes fases:
 - 1.^a fase - entrega no prazo de 5 semanas (a contar da data da assinatura do contrato);
 - 2.^a fase - apresentado no período de 7 semanas após aprovação da 1.^a fase;
 - 3.^a fase - entrega 14 semanas após a aprovação da 2.^a fase.
- 5 - O preço estipulado no contrato é do montante de 32.854.000\$00 + IVA, pagos do seguinte modo:
 - a) 1.^a prestação - 3.285.400\$00=10%, 30 dias após a assinatura do contrato;
 - b) 2.^a prestação - 4.928.100\$00=15%, 30 dias após a data da entrega da 1.^a fase;



- c) 3.^a prestação - 6.570.800\$00=20%, após a entrega da 2.^a fase;
- d) 4.^a prestação - 11.498.900\$00=35%, após a entrega do projecto de execução;
- e) 5.^a e última prestação - 6.570.800\$00=20%, com a assistência técnica durante o prazo de execução da obra.

B. Suporte documental prévio à celebração do contrato - os factos

A celebração do contrato assenta na seguinte documentação:

- a) Informação da Directora do Gabinete Técnico Local (GTL), de 02/12/98, que aponta para a necessidade urgente de conclusão do projecto com vista ao lançamento de um concurso até final de Agosto de 1999, de modo ao aproveitamento de participações a fundo perdido (doc. a fls. 353 a 354 do Vol. V), a qual mereceu despacho do Presidente da CMG no sentido de ser elaborada proposta com vista a adjudicar o projecto de execução a um arquitecto que dê garantias do integral cumprimento das condicionantes constantes da mesma;
- b) Informação do mesmo sector, de 18/12/98, em que dá conta das diligências efectuadas com vista a sugerir a contratação de um técnico justificando a figura do arquitecto Nuno Teotónio Pereira e indicando que este se disponibilizou, após contacto efectuado, para execução do projecto pelo preço de cerca de 33.000 contos (*sic*), para o que juntou curriculum e respectiva proposta (doc. a fls. 357 a 359 do Vol. V) e informação interna no sentido de a mesma se manifestar de acordo com a tabela do cálculo de honorários para os projectos de obras públicas (doc. a fls. 360 do Vol. V).

A referida informação de 18/12/98 mereceu despacho do Presidente da CMG no sentido da sua concordância e orientação de modo a preparar proposta a submeter a reunião de Câmara.



- c) Em reunião de Câmara de 23/12/98, foi deliberado aprovar por maioria³ a adjudicação pelo valor estimado de 32.854.000\$00 ao aludido arquitecto, com base na al. d) do n.º 1, art.º 36º do DL n.º 55/95, de 29/03 (doc. a fls. 361 a 366 do Vol. V).
- d) Em 26/02/99, o arquitecto em questão procedeu à entrega do Programa-base e do Estudo-prévio correspondente à 1.ª fase (doc. a fls. 370 do Vol. V).
- e) Em 31/05/99 foram entregues oito colecções do Projecto-base (doc. a fls. 371 do Vol. V).
- f) Por carta de 04/06/99 o referido arquitecto submeteu ao Presidente da CMG uma correcção de honorários (doc. a fls. 367 a 368 do Vol. V) que eleva a execução do projecto para 39.783.263\$00, a qual mereceu despacho de concordância em informação interna de 17/06/99 (doc. a fls. 369 do Vol. V).
- g) Nada mais consta em relação ao cumprimento material do adjudicado, quer no que respeita à 3.ª fase (projecto de execução) quer à assistência técnica (4.ª fase).
- h) Sob o ponto de vista financeiro constatou-se que foi paga, tal como consta das OP'S (de fls. 373 a fls. 401 do Vol. V), a importância de 45.636.816\$00 (IVA incluído à taxa de 17%), dos quais 24.690.928\$00 foram pagos no ano de 2000.

C. Enquadramento jurídico

Os procedimentos a observar para o fornecimento em causa estão sujeitos ao regime do DL n.º 55/95, de 29/03, diploma que estabelecia o regime de realização de despesas públicas com locação, empreitada de obras públicas, prestação de serviços e aquisição de bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de móveis, aplicável, por

³ Abstiveram-se os Vereadores José Fernando Alves Pinto, Emídio Guerreiro e Manuel Roriz Mendes, que apresentaram a seguinte declaração de voto: *"A nossa posição de princípio é de abstenção pelos motivos que passamos a expor:*

- 1 - *Entendemos que nestas matérias deve ser aberto um concurso de ideias e deve existir um júri, devidamente qualificado, para seleccionar a proposta que melhor se adegue à nossa cidade e sua peculiaridade;*
- 2 - *Não concordamos com a adjudicação de um serviço da ordem dos trinta mil contos, sem qualquer concurso ou termo de comparação".*



isso, aos contratos nominados ou inominados, desde que o objecto seja física e legalmente possível.

O mesmo diploma autonomizou na sua Secção VII do Título II, art.º 94.º, o procedimento para trabalhos de concepção, distinguindo-os como sendo aqueles destinados a fornecer à entidade pública contratante, nos domínios da arquitectura e engenharia, entre outros, um plano ou projecto seleccionado por um júri com base num concurso, com ou sem prémios (cfr. art.º 94º citado).

As regras a observar nos concursos para trabalhos de concepção constam do art.º 95º e não foram observadas.

Em vez disso, foi invocada a al. d) do n.º 1 do art.º 36º do mesmo diploma, para justificação de ajuste directo.

D. Conclusões

1. Os concursos para trabalhos de concepção, nos quais se integram os domínios de arquitectura e engenharia, estão sujeitos a regras específicas constantes do art.º 95º do DL n.º 55/95, de 29/03, sendo o procedimento o concurso público ou o limitado por prévia qualificação.
2. Porém, mesmo que assim não fosse, o ajuste directo não era possível, quer em função do valor, que exigia concurso público ou limitado por prévia qualificação quando estejam em causa valores superiores a 20.000 contos, quer porque aquela alínea exige como requisito de aptidão técnica estar aliado à característica de apenas poder ser executado por um prestador, o que não é literalmente o caso.

Posto isto, conclui-se que a adjudicação foi efectuada com violação dos procedimentos prévios exigidos pelo artigo 95º do DL nº 55/95, de 29/03, sendo a despesa em causa e os respectivos pagamentos ilegais, com consequente violação do art.º 26.º, nº 1º do DL n.º 341/83, de 21/07.



Tal despesa foi autorizada em 23/12/98 pelo PC António Magalhães da Silva e pelos vereadores António de Azevedo e Castro, Domingos Bragança Salgado, Armindo José Ferreira da Costa e Silva, Francisca Maria da Costa Abreu, Alberto Teixeira de Oliveira, António José Salgado de Almeida e Cândido Capela Dias.

Os pagamentos efectuados na gerência em apreciação, no montante de 24.690.928\$00, foram autorizados pelo Presidente da Câmara, António Magalhães da Silva.

No que concerne a este ponto, os alegantes vem referir o seguinte: *“Tal como refere a informação técnica de 2 de Dezembro de 1998, prestada pela Directora do GTL, de que se anexa fotocópia (de fls. 330 a 331), existia uma candidatura aprovada para a Zona de Couros (PRU – Programa de Reabilitação Urbana), através da qual a Câmara Municipal de Guimarães beneficiaria de uma comparticipação, a fundo perdido, de 446.000 contos, para um montante elegível na ordem de 1.000.000 de contos. Contudo, e como esta candidatura obrigasse a que a obra estivesse adjudicada até final do ano de 1999, seria necessário que o respectivo projecto de execução estivesse concluído até Agosto de 1999, de modo a possibilitar a abertura do necessário concurso público que, como sabemos, é um processo que demora, pelo menos, 4 meses.*

Em face desta informação, foi decidido optar por um caminho idêntico àquele que já havia sido seguido pela Câmara, com base no mesmo enquadramento jurídico (artigos 36º e 37º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março), e que tinha obtido visto do Tribunal de Contas, a saber: Elaboração do Projecto de um Parque de Estacionamento Subterrâneo na Praça da Mumadona, adjudicado ao Arquitecto Álvaro Siza Vieira, mediante ajuste directo, pelo preço de 43.522.507\$00 + IVA (Processo registado no Tribunal de Contas sob o nº 38532/97 e visado em 7 de Julho de 1997). Daí que o despacho do Presidente da Câmara, exarado naquela informação técnica, também da mesma data, determinou que fosse seguido processo idêntico ao do Parque de Estacionamento da Mumadona.

A escolha do projectista, tal como resulta da respectiva informação técnica, em anexo, assentou em critérios que garantissem inequivocamente a qualidade do projecto, justamente pela impossibilidade prática



Diogo Cunha

de submeter a concurso a respectiva adjudicação, sem prejuízo da comparticipação assegurada em sede do aludido Plano de Reabilitação Urbana.

É também importante referir que os honorários apresentados pelo projectista foram apreciados e informados pelos responsáveis técnicos dos respectivos serviços, conforme consta do documento anexo, que concluíram pela conformidade do valor da proposta com a tabela de cálculo de honorários para os projectos de obras públicas.

Assim, foi por nós entendido que tal procedimento, de carácter excepcional, era correcto e legal, tanto mais que tínhamos já a experiência de um processo similar que obteve visto do Tribunal de Contas.

Refira-se, por último, que o que se pretendeu neste processo foi, sobretudo, assegurar, quer a manutenção da candidatura aprovada (PRU), quer a qualidade arquitectónica, tendo em conta que o objecto da intervenção se situava numa importante zona histórica desta cidade, e uma das mais significativas zonas Tampão da área que, mais tarde, viria a ser classificada pela UNESCO como Património Mundial.”

Em resumo das alegações apresentadas, extraem-se os seguintes aspectos:

O primeiro prende-se com a questão da urgência; o projecto deveria estar pronto até final de Agosto de 1999 e o procedimento obrigatório não se compadecia com atrasos. Ora a questão da urgência não mereceu, neste caso, a tutela do direito, por isso não pode nem foi invocada na escolha do procedimento.

O segundo aspecto assenta numa relação de semelhança com uma situação anterior⁴ que remonta a 1997 cuja opção foi o ajuste directo tendo obtido o visto do Tribunal de Contas. Também aqui os alegantes não podem socorrer-se de situações precedentes, pois o visto tem efeitos dentro do processo pelo que qualquer outra situação só tem que se submeter à lei.

O terceiro circunscreve-se à questão de qualidade do projecto pretendido. Ora, esta não seria prejudicada pela observância das formalidades legalmente exigidas, não se aceitando que só possa existir no mercado um arquitecto de reconhecida qualidade.

⁴ Deve notar-se que a situação anterior não é totalmente idêntica visto que resulta duma adjudicação anterior ao mesmo arquitecto que elaborou o Plano de Pormenor.



Por último, e quarto lugar, os alegantes esclarecem que o valor dos honorários do projecto mereceu apreciação e garantia dos responsáveis dos respectivos serviços camarários, aferidos pelas tabelas de cálculo dos honorários para os projectistas de obras públicas. Este esclarecimento também não releva para efeitos de justificação do procedimento seguido que, afinal, não foi tido em conta para a determinação do procedimento obrigatório.

Assim, a situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.4.1.2. FORNECIMENTO DE MATERIAIS INERTES

A. Os factos

Por despacho do Presidente da CMG datado de 01/10/97, foi aberto o concurso público n.º 11/97, para o fornecimento de materiais a incorporar em obras públicas (inertes), cujo anúncio foi publicado no DR III Série de 21/11/97 (vd. fls. 2 do Vol. XI). Processa-se de fls. 5 a 30 do Vol. XI cópia do Programa de Concurso.

Apresentaram-se a concurso duas empresas - "Migrama - Sociedade de Granitos de Entre-os-Rios, S.A." e "Alberto Couto Alves, Lda." - tendo a Comissão de Análise de Propostas, em 09/02/98, proposto que o fornecimento fosse adjudicado à "Migrama", pelo preço de 38.489.250\$00, acrescido de IVA (vd. fls 31 a 35, Vol. XI).

Subsequentemente, em 02/03/98, foi efectuada a adjudicação pelo mesmo Presidente, tendo sido considerado ratificada pela Câmara na sua reunião de 12/03/98 (conforme se pode verificar



pelo documento processado a fls. 36, 52 a 54 do Vol. XI). O contrato foi celebrado em 06/04/98 (cópia a fls. 42 a 44 Vol. XI), no qual ficou consignado que "*... a entrega dos referidos materiais efectuar-se-á faseadamente, mediante requisição da Câmara Municipal e à medida das necessidades.*" e que "*... os pagamentos far-se-ão mediante a apresentação da factura correspondente a cada requisição e sessenta dias após a data da sua emissão.*"

Este contrato, enviado a visto do Tribunal de Contas, foi devolvido em 07/05/98 (vd. cópia do respectivo ofício a fls. 45 Vol. XI) por carecer de cópia da caução prestada, da acta da reunião camarária em que esta tomou conhecimento da adjudicação e da indicação, no contrato, de quais as datas de início e termo do mesmo, de acordo com o art.º 110º, n.º 1, alínea g), do DL n.º 405/93, de 10/12.

Instruído de novo o processo com garantia bancária, em substituição da dita caução, em 26/05/98, e rectificado o contrato em 31/08/98, aí passou a constar que "*O prazo para o respectivo fornecimento iniciar-se-á na data da assinatura do presente contrato e terminará em trinta e um de Dezembro do corrente ano, data estimada para a entrega da totalidade dos materiais.*" (sublinhado nosso). Submetido ao TC, o dito contrato foi objecto de declaração de conformidade em sessão diária de visto de 09/09/98 (fls. 55 do Vol. XI). Acresce referir que o encargo resultante do contrato apenas tinha cabimento para o ano de 1998.

Neste contexto, a equipa de auditoria constatou que **no ano de 2000, muito depois do termo da vigência do contrato**, ocorreram despesas e pagamentos relativos a fornecimentos efectuados ao seu abrigo, no valor de 13.414.237\$00, (conforme cópias das OPs que se processam de fls. 58 a 1027 do Vol. XI), o que sucedeu na sequência de requisições emitidas nesse mesmo ano.

Solicitados esclarecimentos sobre os motivos e a base legal que fundamentaram a emissão de requisições após a data de término do contrato, com a consequente ocorrência de pagamentos no



ano de 2000, em síntese, a resposta foi a seguinte (vd. informação processada a fls. 56 a 57 do Vol. XI):

“O material objecto do mencionado concurso destinava-se à execução de obras por administração directa promovidas pela Câmara Municipal ... de harmonia com o programa de obras que pretendiam executar”

...

“Entretanto, por todas estas razões apontadas (prazos) (devolução do processo pelo Tribunal de Contas e escritura de rectificação do contrato) as quantidades contratadas já não se esgotaram naquele ano. Contudo, foi entendido dever-se continuar com os fornecimentos, considerando que os preços contratados constituíam uma mais valia para a autarquia, tendo em conta que um novo concurso público iria originar diversos prejuízos, designadamente: Indemnização ao primitivo adjudicatário pelo facto de não fornecer as quantidades então contratadas, custos inerentes a um novo processo de concurso público e, naturalmente, contratação de preços mais elevados.”

“Assim, foi entendido como um bom acto de gestão continuar-se a requisitar material por conta daquele concurso até que as respectivas quantidades fossem esgotadas.”

“Acréscce referir que também nos anos de 1999 e 2000 não foram esgotadas aquelas quantidades contratadas em virtude das intempéries ocorridas, que não permitiram executar as obras.”

B. Enquadramento jurídico

A Administração pode associar pessoas ou entidades privadas à sua actuação ou pode conceder a estas determinados benefícios, por via da celebração de contratos administrativos, os quais podem revestir diversas modalidades. De entre o elenco dos tipos de relações contratuais que se podem estabelecer entre a Administração e os particulares, o contrato celebrado pelo Município de Guimarães caracteriza-se como um contrato administrativo de fornecimento contínuo, o qual vem tipificado no artigo 178º, nº 2, alínea g) do Código de Procedimento Administrativo, daí resultando uma relação cujo objectivo é o fornecimento faseado de determinados bens e à medida das necessidades da entidade pública. Este contrato, como todos os demais, deve ser



precedido dos competentes procedimentos concursais, o que se verificou ter sucedido no caso em apreço em 1998.

Para além do que está regulado no CPA (artigos 178º a 189º), o seu artigo 189º aponta como legislação subsidiária aplicável aos contratos administrativos “... os princípios gerais de direito administrativo e, com as necessárias adaptações, as disposições legais que regulam as despesas públicas e as normas que regulem formas específicas de contratação pública.”, que, no caso vertente, era o DL n.º 405/93, de 10/12.

No entanto, o contrato foi invocado - tal como se verificou e os serviços comprovam - para além da data-limite que foi determinada e que correspondeu, na altura, à vontade das partes. Este contrato deixou de produzir os seus efeitos, extinguindo-se por ter atingido o seu termo em 31/12/98. A ocorrência dessa data sem que se tenham esgotado os fornecimentos previstos poderia ter levado o órgão competente da autarquia a exercer os seus poderes de autoridade pela modificação unilateral quanto ao termo, de entre outras soluções.

Deste modo, tendo tais fornecimentos sido efectuados quase dois anos depois, ganharam autonomia entre si e por isso deveriam ter sido objecto do tipo de procedimento que, face ao valor previsível à data, lhe corresponderia. O desrespeito pelo procedimento legalmente exigido consubstancia violação das normas constantes do DL n.º 197/99, de 08/06.

A inobservância de tais procedimentos conduziu à ilegalidade das operações subsequentes designadamente despesas e respectivos pagamentos, no valor de 13.414.237\$00 (gerência de 2000), tendo estes sido autorizados pelo PC, com conseqüente violação do artigo 26º, nº 1, do DL nº 341/83, de 21/07. A autorização para a realização da despesa em 2000 baseou-se no despacho inicial de adjudicação de 02/03/98 do PC.

Foram proferidas pelos responsáveis, neste contexto, as seguintes observações:

“Tal como foi informado, por escrito, ao Tribunal de Contas, em sede de auditoria, e o próprio Relatório a isso se refere, existia uma data previsível de termo do contrato



—31 de Dezembro de 1998 — que era a data estimada para a entrega da totalidade dos materiais, ou seja, do seu consumo por parte da Autarquia. Ora, verificando-se, pelas razões já conhecidas, que não foi possível, naquele ano de 1998, consumir todas as quantidades de material contratadas, e porque terá sido entendido que, mais importante que o prazo eram aquelas quantidades de material e respectivo preço constantes do contrato, não nos pareceu, de todo, que deveríamos dar este como terminado sem que o seu objecto — fornecimento de materiais inertes - estivesse satisfeito.

Pese embora a interpretação jurídica vertida no Relatório, que, obviamente respeitamos, a verdade é que mantemos o nosso entendimento quanto ao bom acto de gestão praticado pela autarquia, quer pelos preços dos materiais — que se mantiveram ao longo do tempo — quer por termos evitado uma despesa acrescida, já que o fornecedor teria direito a uma indemnização por não se terem esgotado as quantidades contratadas.

Naturalmente que, de futuro, acautelaremos esta questão do prazo, sobretudo em concursos/contratos cujo objecto principal seja o fornecimento de quantidades de bens. É que, ainda que se estime um prazo - que poderá vir a não ser cumprido pelas mais diversas razões — o que consideramos decisivo são as quantidades concursadas e o respectivo preço.”

Ainda que se não deixem de levar em conta as justificações aduzidas pelos responsáveis e que constavam já da informação escrita prestada pelos serviços em sede de trabalho de campo conforme atrás transcrito - a verdade é que existia um prazo para o contrato, o qual não foi respeitado, muito embora o contrato previsse a entrega faseada dos materiais, mediante requisição da Câmara Municipal e à medida das necessidades. Releve-se ainda mais uma vez que o encargo resultante da celebração do contrato apenas tinha cabimento para o ano de 1998 sendo a data estimada - como limite do fornecimento - a de 31 de Dezembro de 1998.

A situação é, pois, susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



3.3.5. Análises Específicas

3.3.5.1. LIMITES LEGAIS

3.3.5.1.1. PESSOAL

No ano de 2000 as despesas com pessoal ascenderam a 1.841.821.467\$00, sendo que desse montante, 1.730.771.382\$00 dizem respeito a despesas com pessoal do quadro e o restante, 111.050.085\$00, a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

Recolhidos os elementos pertinentes, (fls. 685 do Vol. IV), foram calculados os limites legais para este Município, tanto para despesas com o pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

	Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
Pessoal dos Quadros	4.376.067.000\$00	1.730.771.382\$00	40
Pessoal em qualquer outra situação	1.094.016.750\$00	111.050.085\$00	11

3.3.5.1.2. CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO

Empréstimos de curto prazo

A autarquia não contraiu no ano de 2000 qualquer empréstimo de curto prazo.



Dina Cruz

Empréstimos de médio e longo prazo

Tomando como ponto de partida o art.º 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08 - que estabelece o regime de crédito dos Municípios - bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art.º 24º da mesma lei, foram efectuados os cálculos (fls. 686 do Vol. IV) os quais permitem concluir que o **limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazo não foi ultrapassado**, uma vez que quer a previsão, quer os valores efectivamente pagos, com amortizações e juros, foram inferiores ao mesmo, como se pode observar no quadro seguinte:

Limite legal	Despesa orçada	Despesa paga	% Utilizada
1.099.133.600\$00	198.129.617\$00	184.626.305\$00	17

3.3.5.1.3. EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS

O regime das funções notariais e de juiz auxiliar assenta no n.º 1 do art.º 58º do DL 247/87, de 17/06 que dispõe: "...quando as funções notariais e de juiz auxiliar nos processos de execução fiscal não sejam desempenhadas pelo assessor autárquico, serão as mesmas, **por deliberação do órgão executivo**, cometidas aos titulares de cargos de direcção ou chefia de serviços de apoio instrumental..." (bold nosso)

Respeitando o disposto no artigo anteriormente citado, o qual se trata de norma especial face ao regime do DL 100/84, de 29/03, por deliberação da CMG de 19/09/96 (fls. 674 a 677 do Vol. IV), tais funções ficaram asseguradas do seguinte modo: "responsável pelos Serviços de Execuções Fiscais a funcionária Teresa de Jesus Ribeiro Novais Vieira Salgado (Chefe de Repartição de Expediente Geral)"; ... substituta da responsável do mesmo Serviço "... a funcionária Maria de Fátima Mendes Pacheco da Costa Ferreira (Chefe de Repartição de Taxas e Licenças)"; ... "Notária Privativa a funcionária Maria Joana Rangel da Gama Lobo Xavier (Directora do Departamento de Administração Geral)"; ... sua substituta, "... nas suas faltas e



impedimentos, a funcionária Maria Irene Malheiro dos Santos Alves Pinto (Chefe da Divisão Administrativa e de Pessoal)”; substituta desta, “..a funcionária Anabela Gonçalves de Sousa Fernandes Moreira Lima (Chefe da Divisão Financeira)”.

Os funcionários que constam do mapa Mod. 20/TC “*Relação dos funcionários que na gerência receberam participação emolumentar e/ou custas fiscais*” (cf. fls. 216 do Vol. II) receberam emolumentos notariais e/ou custas de participação em processos de execuções fiscais.

Neste âmbito e tendo por base, nomeadamente, o art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, bem como o n.º 2 do art.º 43º do DL n.º 353-A/89, de 16/10, o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2ª. Secção do TC de 19/03/92⁵, foram analisados os documentos onde são evidenciados os valores recebidos e pagos a título de emolumentos notariais e de custas de execuções fiscais, a categoria e o número de diuturnidades que aqueles funcionários detinham antes de 01/10/89 - data em que entrou em vigor o novo sistema retributivo (NSR) da função pública (DL n.º 353-A/89).

Confrontaram-se também, por um lado, os valores recebidos por aqueles funcionários constantes do modelo 20/TC e, por outro, os valores pagos através das OP’s (insertas de fls. 172 a 196 do Vol. IV), às funcionárias Teresa de Jesus Ribeiro Novais Vieira Salgado e Maria de Fátima Pacheco Costa Ferreira, com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer atrás referido, não se tendo constatado qualquer excesso nos respectivos pagamentos.

No que concerne aos valores das custas de execuções fiscais, da comparação dos totais dos valores inscritos no Mod. 20/TC (2.394.637\$00) com o somatório das respectivas OP’s (2.292.090\$00) resultou uma diferença de 102.547\$00 que os serviços da autarquia justificaram adequadamente.

⁵ E também a Informação n.º 5-GE/93, de 02/04/93, que subscreve todas as conclusões do Parecer.



Note-se, por último, que não foram emitidas Ordens de Pagamento relativas aos valores auferidos pelos escrivães a título de custas de execuções fiscais, pelo que se recomenda a sua emissão.



3.3.5.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

O Município de Guimarães detém participações sociais nas entidades identificadas no quadro seguinte:

DESIGNAÇÃO	CAPITAL SOCIAL		PARTICIPAÇÃO DA CMG		
			VALOR		%
	Contos	Euros	Contos	Euros	
TAIPAS TURI-TERMAS, CIPRL	101.389	505.726,20	92.000	458.894,07	90,74
TURIPENHA COOPERATIVA DE TURISMO DE INTERESSE PÚBLICO, R.L.	482.680	2.407.597,69	345.500	1.723.346,73	71,58
A OFICINA - CENTRO DE ARTES E MESTERES TRADICIONAIS DE GUIMARÃES, CIPRL	25.000	124.699,47	20.000	99.759,58	80,00
ECO AVE - SUCATAS, CIPRL	25.000	124.699,47	15.000	74.819,68	60,00
TEMPO LIVRE -CENTRO COMUNITÁRIO DE DESPORTO E TEMPOS LIVRES, CIPRL	13.450	67.088,32	12.000	59.855,75	89,22
FRATERNA - CENTRO COMUNITÁRIO DE SOLIDARIEDADE E INTEGRAÇÃO SOCIAL	12.500	62.349,74	10.000	49.879,79	80,00
CASFIG - COORDENAÇÃO DE ÂMBITO SOCIAL E FINANCEIRO DAS HABITAÇÕES SOCIAIS DE GUIMARÃES, E.M.	10.000	49.879,79	10.000	49.879,79	100,00
TOTAL	670.019	3.342.040,68	504.500	2.516.435,39	75,29

De salientar que, no âmbito do Programa de Fiscalização de 2001 do D.A. VIII/U.A.T. 2, foram realizadas auditorias às entidades TURIPENHA-COOPERATIVA DE TURISMO DE INTERESSE PÚBLICO, R.L. e CASFIG - COORDENAÇÃO DE ÂMBITO SOCIAL E FINANCEIRO DAS HABITAÇÕES SOCIAIS DE GUIMARÃES, E.M., posto que, nos pontos seguintes, 3.3.5.2.1 e 3.3.5.2.2, se apresenta uma síntese dos correspondentes Relatórios.

Compulsados todos os elementos solicitados aos serviços da autarquia relativamente à participação do Município nestas entidades, nomeadamente escrituras de constituição, estatutos e actas dos órgãos executivo e deliberativo do Município, entre outros (fls. 1 a 282 do Vol. V), constatou-se ter sido cumprida, em geral, a legislação que regulamenta esta matéria.



3.3.5.2.1 - COOPERATIVA TURIPENHA

Em simultâneo com a realização da auditoria ao Município de Guimarães, e como atrás já se referiu, foi efectuada uma auditoria a esta cooperativa, pelo que se passam a descrever os seus aspectos mais relevantes, remetendo-se no demais para o correspondente Relatório (n.º 5/03, 2.ª Secção)⁶.

3.3.5.2.1.1. Apresentação da entidade

A Turipenha é uma Cooperativa de Turismo de Interesse Público e de Responsabilidade Limitada, com o capital mínimo variável de 40.000 contos. Foi constituída por escritura pública de 31/10/89, precedendo deliberações nesse sentido da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal, tendo a autarquia subscrito inicialmente uma participação de 10.000 contos. Conta também com a participação da "Irmandade da Nossa Senhora do Carmo da Penha", de entre outros cooperantes privados.

De acordo com o art.º 3º dos Estatutos, o seu objecto consubstancia-se na:

- a) - *construção e exploração do teleférico da Penha;*
- b) - *Criar ou desenvolver outros equipamentos turísticos que tenham interesse para a área do município de Guimarães ou para a região do Vale do Ave;*
- c) - *Criar ou participar na criação de equipamentos turísticos permitidos por lei em qualquer local do espaço nacional e que seja para o desenvolvimento da Cooperativa;*
- d) - *Desenvolver acções de formação cooperativa e técnico profissionais destinadas aos trabalhadores da Cooperativa, desde que as possibilidades económico e financeiras o permitam."*

⁶ Publicado na Internet em WWW.tcontas.pt.



São órgãos desta cooperativa a assembleia geral, a direcção e o conselho fiscal, todos com as competências elencadas nos seus estatutos e na lei. Da análise dos estatutos, releva como ponto negativo a previsão da criação de equipamentos turísticos em qualquer local do espaço nacional, o que é ilegal, pelo facto de o interesse público que tem de estar subjacente à criação da entidade e participação da autarquia se dever ter por confinado ao âmbito local.

Ainda que da análise das suas características pudesse resultar uma natureza associativa, a verdade é que o quadro legislativo das cooperativas aponta para uma entidade do tipo societário que se rege por normas próprias - DL n.º 31/84, de 21/01, e Código Cooperativo - e, subsidiariamente, pelas aplicáveis às sociedades comerciais e, destas, em particular, as relativas às sociedades anónimas. No entanto, a Turipenha, mercê dos seus resultados negativos acumulados e das sucessivas "injecções" financeiras pelo município, a título de aumentos de capital, é hoje uma entidade detida, quase em exclusivo, pela autarquia, encontrando-se bastantes esbatidos os princípios cooperativos, nomeadamente o "princípio da participação económica dos membros", segundo o qual estes devem participar equitativamente no capital (princípio este que, refira-se, só na actual versão do Código Cooperativo - Lei nº 51/96, de 07/09 - é que foi consagrado).

3.3.5.2.1.2. Breve sùmula da actividade e problemáticas envolventes

A) - O único estudo prévio de viabilidade económica da entidade é um sintético documento de 1988, denominado "Estudo de Mercado", que conclui o seguinte: "*O projecto do Teleférico Guimarães - Estância da Penha é altamente viável. O retorno do capital a investir verificar-se-á num prazo inferior a cinco anos, de acordo com a política de preços de venda dos serviços.*" (sublinhado nosso), afirmações que o futuro veio a comprovar tratarem-se de irreais e infundadas.



A Turipenha iniciou as suas actividades em 1989, tendo-se deparado desde o início com sérias dificuldades, quer no processo de aquisição e financiamento do teleférico, em França, quer na sua implantação, que só ficou concluída em 1995. Para este processo, os responsáveis da cooperativa e da autarquia nunca lograram obter qualquer tipo de financiamento comunitário, facto que, na ausência de outros capitais, desde logo condicionou a sua gestão, dado o volume de dívida entretanto assumido.

O teleférico, aberto ao público em 11/03/95, registou nesse ano a sua maior afluência, devido essencialmente ao denominado "factor novidade", ultrapassando os 200.000 bilhetes vendidos, nunca mais tendo logrado, no entanto, chegar próximo de tais valores. Desde então, registou uma enorme regressão quer devido a factores externos à própria cooperativa quer devido à falta de um plano de gestão integrado, envolvendo os diversos parceiros sociais e forças económicas do concelho.

RESULTADOS LÍQUIDOS E TRANSITADOS DE 1996 A 2000

Unidade: contos

	1996	1997	1998	1999	2000
Resultados					
Transitados	-2.026	-60.546	-129.230	-201.357	-216.645
Resultado Líquido	-58.520	-68.684	-72.127	-15.288	-62.604

Fonte: Balanço e Demonstração de Resultados da Turipenha

Segundo foi possível constatar, como factores responsáveis pelo insucesso da sua exploração podem referir-se o desaparecimento do referido "factor novidade", as obras junto à sua estação inferior que quase inviabilizaram o acesso dos utilizadores durante um lapso de tempo considerável, a falta de medidas de controlo do tráfego e estacionamento nos acessos à montanha e ao Santuário (que levaram à preferência dos visitantes pela utilização do automóvel), a falta de promoção e desenvolvimento dos equipamentos existentes e de criação de equipamentos turísticos novos nessa mesma montanha, a desadequada escolha do equipamento do teleférico, que se reconhece não servir as necessidades, quer por ser destinado a um turismo



de massas, funcionando em contínuo, não permitindo uma utilização racional em função da existência de mais ou menos utentes, quer por ser mais adequado a climas frios, não possuindo qualquer sistema de ventilação que minimize os efeitos do calor que se faz sentir nos meses de Verão, altura em que afluem à montanha o maior número de utilizadores. A impossibilidade de utilização nocturna, por motivos de segurança, é outra condicionante da sua exploração nesses mesmos meses de verão.

Perante este quadro de factores condicionantes, a acumulação de resultados líquidos negativos levou a que a autarquia, para viabilizar o serviço de dívida assumido, “injectasse” na cooperativa, a título de aumentos de capital, até ao presente, o valor de 335.500 contos, representando 71,58% do total do capital, facto que a torna no principal e quase exclusivo “accionista” da entidade, o que lhe retira, como já se referiu, a sua essência cooperativista.

3.3.5.2.1.3. Situação actual

No ano de 2001 foi encomendado ao Banco Português de Investimentos um “Diagnóstico de Viabilidade Económico-Financeira” do teleférico, o qual conclui pela impossibilidade de viabilizar a sua exploração enquanto subsistir o serviço da dívida. O estudo refere igualmente que o valor do equipamento é nulo dado que os seus custos de desmantelamento e reinstalação são superiores aos da compra de outro equipamento em estado novo.

Perante este estudo, a autarquia ainda não tomou formalmente qualquer posição digna de registo, tendo unicamente assumido continuar a viabilizar a sua exploração. No entanto, ainda que atento o interesse turístico do equipamento para o concelho, o Município terá de ponderar se deve continuar a financiar, maioritariamente, um deficit quanto ao qual não está juridicamente obrigado, sendo certo que a existência do teleférico aproveita a todos os operadores económicos do concelho (restauração, hotelaria, turismo, comércio, serviços), bem como à própria “Irmandade da Nossa Senhora do Carmo da Penha”.



Se o teleférico se revela incapaz de gerar receitas suficientes para cobrir as dívidas assumidas na sua construção e para a sua gestão corrente, então dever-se-ão estudar alternativas de viabilização da cooperativa.

Perante estas conclusões, transcrevem-se as observações pertinentes efectuadas pelos responsáveis:

“Os actuais Corpos Gerentes da Turipenha, designados pela Câmara Municipal de Guimarães, herdaram uma situação que, sabe-se agora, é financeiramente insustentável, sem os sucessivos aumentos de capital por parte da Autarquia.

Efectivamente, os erros acumulados na fase inicial do processo, de que se destacam a escolha do equipamento e a inexistência de uma candidatura ao Fundo de Turismo que poderia garantir uma comparticipação na ordem dos 450.000 contos, condicionaram fortemente as possibilidades de actuação da actual Direcção, que se viu praticamente cingida a garantir a continuidade do funcionamento do teleférico, não lhe assistindo qualquer opção de tipo estrutural que permitisse corrigir aqueles erros e inverter a situação.

Contudo, sendo economicamente inviável no presente e nos anos mais próximos, o Teleférico foi já apropriado sentimentalmente pela Cidade, que teria muitas dificuldades em aceitar o seu encerramento, porventura a única solução possível, atendidas somente as preocupações de ordem económica.

O futuro, contudo, permite-nos acalentar fundadas expectativas de que a situação possa conhecer evoluções positivas. Senão vejamos:

- O Centro Histórico de Guimarães foi recentemente classificado como Património Cultural da Humanidade pela UNESCO, o que se reverterá num acréscimo substancial da frequência turística ao longo dos próximos anos;*
- Por via daquela classificação, Guimarães regista já, decorrido somente um ano, um incremento visível na capacidade de atracção regional, local e internacional;*
- A Montanha da Penha atravessa actualmente uma fase de profunda reconversão urbanística e paisagística, à qual se somam a construção de novos equipamentos e a disponibilização de novos serviços, o que, a prazo, se traduzirá, igualmente, no aumento da procura turística e no favorecimento de uma frequência não sazonal;*
- A Irmandade de Nossa Senhora do Carmo da Penha, em conjunto com a Câmara Municipal, prevê inclusivamente uma reorganização do espaço no sentido da sua preservação, condicionando o estacionamento automóvel;*



• Com a consolidação e desenvolvimento do Pavilhão Multiusos, inaugurado em 2001, e com a entrada em funcionamento do Centro Cultural Vila Flor, prevista para 2005, Guimarães verá reforçada substancialmente a capacidade de acolhimento de eventos de carácter desportivo, social, profissional, político e cultural que garantem a permanência em Guimarães, por períodos mais longos, de um maior número de visitantes, acrescendo ainda o facto de muitos desses eventos terem previstos programas sociais em que a visita à Montanha da Penha por teleférico constituirá certamente um atractivo.

Por outro lado, o conhecimento adquirido da frequência do Teleférico ditou já a concretização de medidas tendentes à racionalização do seu funcionamento, por via da redução dos horários em certos períodos do ano.

A situação económico-financeira da Cooperativa é bem indiciadora da dificuldade em encontrar parceiros privados interessados em participar financeiramente num projecto que, no imediato, não apresenta qualquer perspectiva de lucro.

Pretende-se implementar, inclusivamente, um plano de gestão integrada envolvendo parceiros sociais e forças económicas (escolas, instituições de solidariedade social, empresas hoteleiras e promotores turísticos) no esforço de canalizar para o Teleférico um maior número de utentes, através de programas dirigidos a grupos específicos.

Como é fácil de supor, nem a Autarquia, nem a Cooperativa têm competência para limitar o acesso automóvel à Montanha, visto o carácter público da própria montanha e das vias que lhe dão acesso. A única alternativa que nos resta consiste, assim, em promover o uso do Teleférico sublinhando as suas vantagens intrínsecas, o que tem sido feito através das sucessivas campanhas publicitárias.

A Câmara Municipal de Guimarães está bem consciente das enormes dificuldades que o futuro reserva, mas reconhece igualmente que a Cidade e o Concelho atravessam uma fase de profundas transformações qualitativas que podem ter impactos directos, ainda que demorados, na rentabilidade e utilização do Teleférico, pelo que este seria, em nosso entender, o pior momento para enveredar por soluções que passem pelo encerramento do equipamento.

Por estarmos conscientes de que são públicos os meios financeiros que têm viabilizado o funcionamento do Teleférico, é que estamos determinados a inverter a situação, tomando as medidas e promovendo as acções que referimos."

Registam-se as expectativas e intenções mencionadas pelos responsáveis.



3.3.5.2.1.4. Questões detectadas na cooperativa com reflexos na gerência de 2000 da Câmara Municipal

3.3.5.2.1.4.1. Adjudicação, à Turipenha, do fornecimento dos serviços de gestão, controlo, vigilância e limpeza do Parque de Campismo da Penha

Paralelamente à exploração do teleférico e ainda em sede de análise da actividade da Cooperativa, em 21 de Maio de 1998 a CMG deliberou adjudicar à Turipenha, por ajuste directo, o fornecimento dos serviços de gestão, controlo, vigilância e limpeza do Parque de Campismo da Penha, pelo valor de 600.000\$00 mensais, acrescidos de IVA, e pelo prazo de um ano, renovável, visto esta entidade se encontrar vocacionada para este tipo de serviços e dada a sua proximidade com o dito Parque.

Face ao valor anualizado deste contrato (7.200 contos) e ao facto de os motivos invocados para o recurso ao ajuste directo não poderem proceder (especial aptidão técnica, por virtude da qual só este prestador possa ser contratado), entende-se ter existido violação do art.º 32º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 55/95, de 29/03, pois deveria ter sido seguido o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas. A falta de tal procedimento acarreta a ilegalidade da adjudicação, com a conseqüente ilegalidade dos pagamentos efectuados ao seu abrigo, violando o artigo 26º, nº 1 do DL nº 341/83, de 12/07, os quais atingiram na gerência de 2000 a quantia de 7.200.000\$00, sendo por eles responsável o Presidente da Câmara que foi quem assinou as correspondentes OPs (vd. fls. 407 a 472 do Vol. V).

Acerca desta matéria pronunciaram-se os responsáveis como segue:

“O Parque de Campismo da Penha foi gerido, durante algumas décadas, por uma entidade externa à Autarquia, com resultados que o actual Executivo considerou insatisfatórios, desde logo por falta de vocação e meios dessa entidade para a eficaz gestão do Parque. Entendeu-se que, sendo um valioso equipamento turístico do Concelho, e um dos raros parques de campismo de montanha do País, a Câmara Municipal de Guimarães deveria encetar um conjunto de investimentos visando a sua recuperação e modernização, bem como entregar a respectiva gestão a uma entidade



que visasse fundamentalmente o serviço público, e que respondesse directamente perante a Autarquia.

Não existem, em Portugal, empresas em número e com experiência suficiente na gestão destes equipamentos e, sobretudo, de acordo com consultas informais realizadas à época do ajuste directo à Turipenha, nenhuma estava disponível para assegurar todas as responsabilidades consignadas no Contrato com a Turipenha por um preço tão baixo.

Por outro lado, havia que assegurar uma total coordenação e comunhão de vontades entre a proprietária do Parque e a respectiva entidade gestora, tendo em vista que se pretendia executar melhoramentos que diminuiriam consideravelmente a sua lotação, pelo menos temporariamente, e, acima de tudo, que se exigia a manutenção de uma política de preços que o tornasse acessível.

Acresce que existia a intenção de abrir algumas das valências do dito Parque ao público em geral, independentemente de se tratarem de campistas, como é o caso da piscina.

Consideradas todas estas condicionantes, entendeu-se à época que a única solução capaz de garantir a boa gestão do Parque seria o ajuste directo à Turipenha, tendo em vista que:

- era detida maioritariamente pela Autarquia;*
- assegurava a vocação de serviço público;*
- colaborava proximamente na coordenação dos investimentos a realizar;*
- tinha vocação para gerir empreendimentos turísticos;*
- não visava o lucro, pelo que seria possível manter preços acessíveis;*
- estava sedeada junto ao Parque;*
- coordenaria a sua gestão com o funcionamento do Teleférico, no sentido de complementar as respectivas valências;*
- garantiria a boa gestão por um preço bastante reduzido.*

Entendeu-se, assim, que estas condicionantes configuravam a situação prevista nos artigos 37º, n.º 1, alínea d) e 36º, n.º 1, ambos do DL n.º 55/95, de 29 de Março."

Não obstante as alegações dos responsáveis, o certo é que não foram cumpridos os procedimentos legais para a adjudicação em causa, mantendo-se, por conseguinte, o relatado.

A situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al.

b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



3.3.5.2.1.4.2. Subscrição de capital da Turipenha pelo Município

A) - A CMG tem suportado as insuficiências da exploração do teleférico por via de sucessivos aumentos de capital, que se reflectem no seguinte quadro:

Quadro II
SUBSCRIÇÃO DE CAPITAL PELO MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

Unidade: contos

ANO	OP	VALOR	TOTAL DO ANO	ACUMULADO
1990	1178 ⁷	5.000	5.000	5.000
1991	3174 ⁸	5.000		
«	6346	5.000	10.000	15.000
1992	11 ⁹	10.000		
«	103 ¹⁰	8.000		
«	116 ¹¹	8.000		
«	134 ¹²	5.000	31.000	46.000
1993	463 ¹³	4.000	4.000	50.000
1994	5623	2.500		
«	7372	20.000		
«	7871	8.000	30.500	80.500
1995	92	15.000		
«	1011	3.000		
«	1209	10.000		
«	1681	12.000	40.000	120.500
1997	1746	20.000	20.000	140.500
1998	6102	20.000		
«	8048	20.000		
«	10554	10.000	50.000	190.500
1999	1795	50.000		
«	10745	45.000	95.000	285.500
2000	5141	20.000		
«	6250	5.000		
«	6795	15.000		
«	10816	20.000	60.000	345.500

Fonte : OP's fornecidas pelos serviços da autarquia em sede de trabalho de campo e, posteriormente, com as alegações.

⁷ Capital inicial

⁸ Idem

⁹ Participação municipal com origem no orçamento de 1992 da Zona de Turismo de Guimarães

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

¹² Idem

¹³ Idem



Diário Contas

A equipa de auditoria solicitou cópias das OPs, acompanhadas das respectivas deliberações, destinadas a fazer prova das participações financeiras do Município no capital da Turipenha.

Da análise dos documentos de suporte das OPs fornecidos pelos serviços da autarquia, só se identificam as seguintes deliberações permissivas das respectivas transferências, mesmo assim por mera referência feita por "súmulas" (do objecto da deliberação) anexadas:

Data da deliberação camarária	Valor do aumento de capital
22/09/89*	10.000
26/06/90	5.000
01/07/92	25.000
06/02/97	20.000
17/06/98	50.000
04/03/99	50.000
18/11/99	45.000
25/05/00	60.000
TOTAL	265.000

* Deliberação da Assembleia Municipal para subscrição inicial

Do exposto, resulta que a diferença entre os 345.500 contos, comprovados pelos títulos de participação na Turipenha, e os 265.000 contos, apurados nos termos do quadro anterior, no montante de 80.500 contos, terá sido transferida ilegalmente, sem prévia deliberação expressa do executivo camarário nesse sentido.

A este respeito, alegam os responsáveis:

Em segundo lugar, refere-se a falta de deliberação prévia do Município autorizando a transferência de 80.500 dos 345.500 contos em que se cifrava, em 2000, a participação total do Município na mesma Cooperativa. Destes 80.500 contos, 31.000 contos foram transferidos, tal como já explicitado, do orçamento da Zona de Turismo de Guimarães de 1992, cuja revisão, aprovada em reunião de Câmara de 16



de Setembro de 1992, e pela Assembleia Municipal de Guimarães, em reunião de 9 de Outubro do mesmo ano, previa a transferência de 35.000 contos para a Turipenha, na rubrica 10.04 – Transferências de capital – Sector cooperativo – Turipenha (cf. documentos em anexo).

Assim, consideramos devidamente autorizada a transferência de 31.000 contos, pelo que nos cumpre atestar das competentes deliberações autorizando os restantes 49.500 contos.

Destes:

- 40.000 contos transferidos em 1995, distribuídos pelas OP 92, 1011, 1209 e 1681 estavam previstos no Plano de Actividades e Orçamento da Câmara Municipal de Guimarães daquele ano, aprovado em 23 de Novembro de 1994 pela Câmara, e em 20 de Dezembro do mesmo ano, pela Assembleia Municipal (cf. documentos constantes do anexo);

- 2.500 contos transferidos em 1994 através da OP 5623 mereceram aprovação por deliberação camarária de 5 de Junho de 1989 (V. documentos em anexo);

- 4.000 contos pagos em 1993 pela OP 463 foram transferidos do orçamento da Câmara Municipal de Guimarães de forma a cobrir o diferencial relativamente aos 35000 contos constantes do Plano e Orçamento da Zona de Turismo de Guimarães de 1992, revisto conforme as aprovações já mencionadas (16/9/92 pela Câmara e 9/10/92 pela Assembleia Municipais de Guimarães - cf. documentos em anexo);

- 3.000 contos pagos em 1994 conforme OP 7871, foram transferidos ao abrigo da deliberação que aprovou a revisão do Plano de Actividades e Orçamento da Câmara Municipal de Guimarães, tomada em 22 de Abril de 1994 (cf. documentos em anexo).

Em conclusão, sem prejuízo da falta de prévia deliberação expressa do executivo aprovando algumas das transferências referidas, que obviamente reconhecemos, entendemos dever sublinhar que todas essas transferências foram devidamente previstas e aprovadas em sede dos vários Planos de Actividades e Orçamentos, quer da Câmara Municipal de Guimarães, quer da Zona de Turismo de Guimarães."

No que concerne à relatada falta de deliberações autorizadoras de transferências para a Turipenha no valor de 80.500 contos, os responsáveis juntam, quanto a 31.000 contos, deliberações do executivo camarário e da assembleia municipal, respectivamente de 16/09/1992 e 09/10/1992, aprovando a revisão do orçamento da Zona de Turismo de Guimarães.

Sucedem que os actos de aprovação de um orçamento não consubstanciam qualquer autorização para a realização de despesas individualmente consideradas. O orçamento é uma mera previsão



Diário Contas

das receitas a arrecadar e das despesas a realizar num dado período. Situação diferente é a concreta realização de cada despesa, a qual tem de ser determinada e autorizada pelo órgão competente, que, neste caso, era a câmara municipal. Isto sob pena de ter de se entender que tudo o que está inscrito no orçamento é passível de ser realizado sem intervenção do órgão executivo, esvaziando-se assim a sua competência num dos seus aspectos essenciais, que é a execução orçamental (vd. artigo 51º, nº 2, alínea a), do DL nº 100/84, de 29 de Março e artigo 64º, nº 2, alínea d), da Lei nº 169/99, de 18/09).

Por isso, tem de se concluir pela inexistência de deliberação camarária autorizadora da despesa, relativamente a estes 31.000 contos.

Quanto aos restantes 49.500 contos relativamente aos quais os responsáveis vêm justificar a falta de deliberações camarárias, vejamos:

I) - Quanto aos 40.000 contos transferidos em 1995 pelas OPs nºs 92, 1011, 1209 e 1681 (cfr. quadro no início deste ponto), pretendem os responsáveis justifica-los com a aprovação do plano de actividades e orçamento da CMG para esse ano. Ora, valem aqui as mesma observações tecidas para a situação anterior, pelo que se considera que foram transferidos sem expressa deliberação.

II) - Quanto aos 2.500 contos transferidos em 1994 pela OP nº 5623, alegam ter merecido aprovação da CMG em 05/06/1989, apresentando para tal, como documento de suporte da dita OP, uma "súmula" que atesta que *"A Câmara em sua reunião efectuada em 5/6/89, deliberou subscrever títulos da Cooperativa em epígrafe no valor de 15.000.000\$00, sendo 12.500.000\$00 em bens patrimoniais e 2.500.000\$00 em dinheiro."*

Ora, terá de se afirmar que o teor desta súmula não reflecte exactamente a deliberação camarária, o mesmo valendo para a justificação ora apresentada pelos responsáveis. Na verdade, o que nessa reunião a CMG deliberou foi aprovar uma proposta a apresentar à AMG para participação no capital social inicial da Turipenha nesses termos, proposta que foi rejeitada pela



dita AM, tendo sido antes aprovada a participação com 10.000.000\$00 em dinheiro, valor esse que foi realizado em 1990 e 1991, pelas OPs nºs 1178 e 3174, respectivamente, as quais tiveram como suporte, precisamente, essas deliberações da AM, tendo a proposta da CMG ficado sem efeito (vd. quadro já referido).

Depois, para além do facto dos valores em causa terem ficado prejudicados pela deliberação da AM, não é possível que uma transferência de capital ocorrida em 1994 pudesse ter por suporte autorizador uma deliberação camarária de 1989, a qual estará, a essa data, naturalmente, caducada.

Por tais razões, de novo inexistente neste caso deliberação camarária autorizadora desta transferência de 2.500 contos.

III) - Quanto aos 4.000 contos transferidos em 1993 através da OP nº 463, alegam agora os responsáveis que foram destinados a cobrir o diferencial relativamente aos 35.000 contos constantes do Plano e Orçamento da Zona de Turismo de Guimarães (dado que só tinham sido transferidos 31.000 contos até então), para o que juntam cópia da OP mencionada, onde se pode ler, efectivamente, a menção manuscrita "*Del. da Z.T. de 16/09/1992*".

Não obstante esta menção não existir no documento original analisado pela equipa de auditoria em sede de trabalho de campo, do qual se obteve cópia, e, ao invés, aí se ler "subscrição capital Delib. 01/07/92", colhe aqui mais uma vez a razão atrás vertida segundo a qual as aprovações do orçamento da Zona de Turismo de Guimarães não podem substituir as necessárias deliberações autorizadoras da despesa em concreto, pelo que se tem por ilegal esta transferência

IV) - Relativamente aos 3.000 contos pagos em 1994 através da OP nº 7871, é agora referido pelos responsáveis que tal sucedeu ao abrigo da deliberação de 22.04.1994 que aprovou a revisão do plano de actividades e orçamento da CMG.



Ora, antes do mais, de novo aqui terá de se considerar que inexistente deliberação camarária autorizadora da transferência em causa.

Acresce ainda também que, na cópia desta OP ora enviada com as alegações, se verifica uma nota, adicionada de forma manuscrita ao documento, que não existia na cópia facultada à equipa em sede de trabalho de campo, com o seguinte teor "Del. 01/07/92 e 22/04/94".

V) - Em face do exposto, serão de considerar ilegais as referenciadas transferências para a Turipenha no valor de 80.500 contos, por carecerem das competentes deliberações camarárias que as suportem.

Ainda como nota conclusiva sobre esta matéria, é de salientar a falta de controlo e a desorganização dos serviços nesta vertente, que, como ficou demonstrado, efectuaram transferências de montantes avultados para a Cooperativa Turipenha, sem as necessárias e prévias deliberações de suporte. Recomenda-se, pois, ao executivo camarário e aos seus serviços a alteração de procedimentos.

B) - A participação de uma autarquia numa entidade jurídica distinta, como opção organizacional para uma mais eficaz e racional prossecução das suas atribuições, reflecte um momento importante na sua dinâmica, facto pelo qual a lei imputa o poder de a autorizar ao órgão deliberativo, de acordo com o o art.º 39.º, n.º 2, alínea h), do DL n.º 100/84, de 29/03, e, actualmente, nos termos do artigo 53º, nº 2, alínea m), da Lei nº 169/99, de 18/09, segundo o qual tal órgão deverá fixar "*... as condições gerais dessa participação*".

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 31/84, de 21 de Janeiro, no seu artigo 3º, faz depender a constituição das cooperativas de interesse público de prévia decisão administrativa da qual conste, entre outras matérias, "*As condições de aumento ou alienação do capital da parte pública*", decisão essa que, no caso das autarquias locais, deverá revestir a forma de deliberação da assembleia municipal.



Verificou-se que, efectivamente, a deliberação da Assembleia Municipal de Guimarães autorizadora da participação do Município na Turipenha incluiu um item que refere: *“A Câmara Municipal de Guimarães poderá aumentar a sua participação no Capital Social, mediante subscrição de títulos de Capital, em dinheiro, ou afectando bens, nos termos da legislação em vigor”*.

De acordo com a legislação citada percebe-se claramente que foi intenção do legislador conferir à assembleia municipal o poder de precisar, mais ou menos detalhadamente, as condições em que o município poderia proceder aos referidos aumentos de capital. Não obstante, o texto aprovado pela Assembleia Municipal de Guimarães nesta matéria, como se pode ver, consubstancia um “cheque em branco” passado à Câmara Municipal, sendo pois de assinalar que a dita assembleia, desta forma, não fixando com adequado grau de pormenor as condições de efectivação de aumentos de capital, alheou-se do controlo que a lei lhe faculta.

O aumento de capital ou reforço de posição participativa numa entidade detém uma relevância que, do prisma qualitativo, pouco difere da participação inicial, sendo que algumas vezes poderá mesmo mostrar-se mais significativa, como seja o caso de a autarquia passar de uma posição meramente simbólica a uma posição em que detém a quase totalidade do capital ou em que passa a dispor do controlo de gestão.

O caso vertente, aliás, ilustra a pertinência deste entendimento. A Assembleia Municipal autorizou o município a integrar a cooperativa Turipenha, não subscrevendo 15.000 contos (12.500 contos por afectação de bens patrimoniais e 2.500 contos em dinheiro), tal como proposto pelo executivo, mas unicamente subscrevendo 10.000 contos em dinheiro, o que correspondia a 25% do capital.

Detendo actualmente o Município 345.500 contos de participação nessa entidade (o que corresponde a 72% do capital social), face àquela posição inicial da AM, é bem possível admitir que tais aumentos de capital não se tivessem consumado, pelo menos nesses valores, caso aquela tivesse fixado as condições aqui em causa com o adequado grau de detalhe.



3.3.5.2.1.4.3. Concessão de um aval

O Município de Guimarães, em 28/12/95, após deliberações da CMG e da AMG, constituiu-se fiador e principal pagador de uma quantia de 100.000 contos, mutuados pela Caixa Geral de Depósitos à Turipenha.

Ora, nem a Lei das Finanças Locais em vigor à data (Lei n.º 1/87, de 6/01), nem qualquer outra, continha preceito que suportasse esta operação da autarquia. A actual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6/08), no seu art.º 23º, n.º 7, prescreve expressamente que está vedado aos Municípios a concessão de avals ou outras operações semelhantes, facto que vem dilucidar qualquer dúvida que ainda pudesse subsistir. Assim, a concessão deste aval (que, em rigor, se trata de uma fiança) foi ilegal, por carência de lei que o suportasse. Não obstante, tal operação não teve repercussões na gerência de 2000, ora em apreço, ficando, no entanto, a chamada de atenção para o actual executivo.

3.3.5.2.1.4.4. Omissão de receita

Como indicado na parte final do ponto 3.2.2, constatou-se que as receitas originadas no Parque de Campismo da Penha, parque esse municipal, não estavam a ser entregues nos cofres autárquicos - situação que ocorreu ao longo de diversos anos - mas antes a serem contabilizadas na Turipenha, o que configura uma omissão de receitas nas contas municipais, que, no ano de 2000, atingiu o montante de 5.572.617\$00 (27.796,10€), ascendendo o valor acumulado, no final daquele ano, a 10.620.536\$00 (52.975,01€). De notar que o orçamento municipal inclui rubrica própria para o efeito, cujo código corresponde ao inscrito nas guias de receita a que adiante se faz referência.



Solicitadas explicações sobre o assunto, vêm indicar os serviços que:

" (...) Aquando da adjudicação dos serviços de gestão, controle, vigilância e limpeza do Parque de Campismo à Cooperativa Turipenha (contrato de 29 de Setembro de 1998), ficou acordado que as taxas de utilização daquela infra-estrutura seriam cobradas directamente aos respectivos utentes pela Cooperativa Turipenha, que, posteriormente, e com carácter mensal, entregaria a correspondente quantia na Câmara Municipal.

...

(Para tal efeito, esclarece-se que a Turipenha utiliza guias da CMG e envia, periodicamente, os respectivos triplicados para os serviços da autarquia)

...

Este processo visou proporcionar aos utentes do Parque de Campismo da Penha uma forma expedita de pagamento das respectivas taxas, conforme ao espírito das medidas de modernização administrativa.

*Efectivamente, a partir de 1999, a Turipenha, porque vivia (tal como vive hoje), com grandes dificuldades financeiras, **acordou com a Câmara Municipal** (sublinhado nosso) em fazer a entrega da receita quando estivesse em melhores condições financeiras para o fazer, contabilizando, contudo, tal quantia como dívida.*

(...) a Cooperativa Turipenha fez já a entrega nos cofres do Município da quantia em dívida, no montante de 58.818,35 €, conforme guia de receita anexa" (a fls. 5 do Vol. V). Este valor (11.792.020\$00) é o reportado à data da auditoria.

Independentemente de, no ano de 2002, ter sido efectuada a indicada entrega nos cofres da autarquia, não fica afastada a irregularidade em causa, ocorrida na gerência de 2000. Nesse sentido, consta do ajustamento a correspondente omissão.

A arrecadação de receitas integra, por essência, o conceito de execução orçamental, o qual é da competência do órgão executivo. Nesta medida, considera-se que foi violado o artigo 64º, nº 2, alínea d), da Lei nº 169/99, de 18/09.



Será de mencionar que, de acordo com as explicações que se acabaram de transcrever - nomeadamente que a Turipenha "... acordou com a Câmara Municipal em fazer a entrega da receita quando estivesse em melhores condições financeiras para o fazer" - fica evidenciado que o executivo camarário teve conhecimento do procedimento adoptado, que envolveu o valor de 5.572.617\$00 (27.796,10€) na gerência em apreço, pelo que se consideram responsáveis por esta situação todos os membros do executivo autárquico.

Relativamente a este item, os responsáveis alegam textualmente o que está expresso na informação dos serviços atrás sintetizada.

Perante o alegado pelos responsáveis da autarquia nada mais se tem a acrescentar, sendo que a situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.5.2.2. CASFIG, E.M.

A Casfig é uma empresa pública municipal criada pelo Município de Guimarães em 26/02/99, de acordo com a Lei n.º 58/98, de 18/08, e com o capital social de 10.000.000\$00, com o objectivo de agilizar e dinamizar a gestão do parque habitacional social da autarquia.

Remete-se para o Relatório (n.º 3/03, 2.ª Secção)¹⁴ da auditoria efectuada a esta entidade o conhecimento e desenvolvimento de todas as questões a ela atinentes, sendo aqui de realçar uma única situação, na medida em que a eventual responsabilidade cabe ao executivo camarário vimaranense.

No plano de actividades e orçamento da Casfig para o ano de 2000, aprovado pela CMG, foi consignada a transferência do montante de 14.275.000\$00 para aquela, com vista à realização de despesas operacionais.

¹⁴ Publicado na Internet em WWW.tcontas.pt.



Ora, adoptando a empresa no âmbito da sua actividade a prática de preços sociais nas rendas que cobra, a celebração do contrato-programa previsto no art.º 31º, da Lei n.º 58/98, seria a única forma de titular esta transferência, o qual deverá conter as condições e montantes a que as partes se obrigam e integrar o respectivo plano de actividades.

A equipa de auditoria constatou a inexistência desse contrato, facto que gera a ilegalidade da despesa e conseqüente pagamento, por carecer de adequada titulação.

Consideram-se responsáveis por esta situação os membros do executivo municipal presentes na reunião de 13/04/00 na qual foi aprovada a transferência da verba. O correspondente pagamento foi autorizado pelo Presidente da Câmara. Não foi, assim, respeitado o artigo 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07.

Quanto a esta matéria, vieram os responsáveis alegar o que se segue:

“Refere-se o Relato à inexistência de um contrato-programa que titulasse a transferência de 14.275.000\$00, destinados a financiar a actividade a desenvolver pela CASFIG, EM no decurso do ano de 2000.

A CASFIG, EM foi criada em 1999, sendo, à época, a primeira empresa municipal a ser constituída por esta Autarquia. Tendo o início efectivo de funcionamento ocorrido em finais do referido ano de 1999, é natural que a prioridade fosse dada à organização e estruturação da Empresa, o que passou pela contratação de pessoal, elaboração de regulamentos, aquisição de equipamentos, enfim, um conjunto de tarefas consideradas urgentes, face aos objectivos que se pretenderam atingir com a sua criação.

Uma das prioridades seria, igualmente, determinar as opções e medidas a implementar no ano seguinte, o primeiro em que a empresa teria já uma intervenção pública de efectiva gestão dos empreendimentos sob sua alçada.

Assim, a Câmara Municipal, em sua reunião ordinária de 13 de Abril de 2000, aprovou o Plano de Actividades e Orçamento da CASFIG, EM para o ano de 2000, anteriormente aprovado em reunião do respectivo Conselho de Administração.

Nesse Plano de Actividades e Orçamento constam as actividades e acções que a CASFIG, EM se propunha realizar naquele ano, respectivos montantes e sua justificação em texto de apoio ao mapa resumo de despesas e receitas. Neste



documento consta então a verba que a CASFIG, EM necessitava que a Câmara Municipal lhe atribuísse para que pudesse concretizar tais actividades/acções.

Foi, assim, por nós entendido que a Câmara Municipal, ao aprovar o Plano de Actividades (e respectivo Orçamento) da CASFIG, EM concordou com as opções que dele constavam, considerando, portanto, justificado o montante que iria transferir, a título de subsídio.

Efectivamente, não foi celebrado um contrato-programa, situação que seria corrigida no futuro, tal como a lei determina, e que teve expressão prática em 2002. Contudo, as transferências efectuadas sem tal documento, apoiaram-se sempre num plano de actividades e respectivo orçamento, devidamente aprovados, que comprometia a CASFIG, EM face a um conjunto de obrigações explícitas, porque consignadas em detalhe nesses documentos (plano e orçamento).

Como se referiu, inclusivamente, em sede de auditoria promovida pelo Tribunal de Contas à CASFIG, EM, em 2002, este procedimento foi corrigido e tal contrato passou a integrar o Plano de Actividades e Orçamento apresentado anualmente para aprovação."

Registam-se as explicações formuladas pelo que se mantêm as conclusões atrás expressas, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.5.3. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

3.3.5.3.1. SUBSÍDIOS A ASSOCIAÇÕES DESPORTIVAS E CULTURAIS

A análise efectuada na área dos subsídios centrou-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte e entidades subsidiadas, previamente seleccionadas.

Assim, depois de efectuado o levantamento do SCl existente e após a realização de testes de conformidade, conclui-se pela existência de um **sistema pouco fiável** tendo em atenção que:

- não existe um cadastro de entidades onde se evidenciem os elementos pertinentes para a concessão de subsídios;



Diário Contas

- o controlo a posteriori dos subsídios atribuídos carece de normas procedimentais escritas que permitam, de forma sistemática, verificar o destino efectivo das verbas.

No que se reporta aos testes substantivos efectuados no âmbito desta matéria, foram verificados os processos correspondentes às entidades abaixo discriminadas:

ENTIDADE	MONTANTE GLOBAL DOS SUBSÍDIOS
Centro de Cultura e Desporto dos Trabalhadores da CMG e SMASG	29.126.370\$00
Comissão de Festas da Cidade e Gualterianas	29.198.505\$00
Associação Recreativa da Marcha Gualteriana	31.070.240\$00
Comissão executiva das comemorações da passagem do Milénio em Guimarães	30.000.000\$00
Vitória Sport Clube	101.490.005\$00
Moreirense Futebol Clube	20.236.250\$00

Após apreciação documental, a equipa de auditoria constatou que os subsídios foram atribuídos pelo órgão executivo e que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e as alíneas a) e b) do n.º 4 do art.º 64º, ambos da Lei 169/99, de 18/09.

Assim, nada de relevante há a assinalar sobre a generalidade dos subsídios atribuídos, excepção feita ao caso do Vitória Sport Clube, que se relatará adiante.

Sobre este enquadramento da matéria, os responsáveis nas alegações apresentadas informam o seguinte: *“Relativamente à ausência de cadastro, referimos que a documentação existia nos vários serviços envolvidos, mas que, efectivamente, não estava a mesma concentrada, em forma de cadastro, em qualquer deles. Aquando da realização da Inspeção, foram dadas orientações aos vários Departamentos que iniciam processos de atribuição de subsídios, com destaque para a Divisão de Cultura e Desporto, no sentido de criar um tal*



cadastro, por forma a que a constituição jurídica das várias associações seja verificável de forma expedita.

Quanto à verificação de que os vários subsídios são canalizados para os fins previstos, refere-se que tal controlo é efectuado, de várias formas, conforme os ditos fins.

Assim:

- nos casos de actividades, o subsídio só é pago contra apresentação de material impresso de suporte às mesmas, no qual conste a menção ao apoio autárquico (logotipo) e o programa geral da actividade subsidiada;

- nos casos de aquisição de bens imóveis, o subsídio só é processado com a apresentação do competente contrato de compra-venda;

- nos casos de obras de raiz, os subsídios são pagos contra apresentação de autos de medição realizados pelo competente Departamento da Câmara, ainda que tal método implique o fraccionamento do montante global em parcelas correspondentes aos vários autos apresentados;

- nos casos de aquisição de equipamento, o subsídio só é pago mediante apresentação e conferência das facturas respectivas, por parte da entidade beneficiária.

Regista-se a alteração de procedimentos por parte da autarquia no que respeita à criação de um cadastro de entidades. Quanto ao controlo *à posteriori* dos subsídios, salienta-se que as menções no relato a esta questão se prendem com a inexistência de normas procedimentais escritas que permitam um controlo efectivo e sistemático as quais, de entre outros pontos, deverão prever as responsabilidades funcionais específicas e as verificações respectivas, normas essas cuja adopção desde já se recomenda. As medidas que os responsáveis ora referem, que se registam, tratam-se de acções, não sistematizadas e que não permitem garantir um adequado grau de confiança nem o apuramento de responsabilidades pela sua omissão.



3.3.5.3.1.1. Vitória Sport Clube

A) Compulsados os escassos documentos existentes e presentes à equipa de auditoria relativos ao Vitória Sport Clube, foi possível constatar o seguinte:

Esta agremiação desportiva foi fundada em 1922 na cidade de Guimarães, tendo em 04/05/81 sido publicados no Diário da República (DR), III Série, os "estatutos aprovados por despacho de 7 de Janeiro de 1953 do Subsecretário de Estado da Educação Nacional, conforme publicação inserta no Diário do Governo, 3ª série, n.º 11, de 14 de Janeiro de 1953" (vd. cópia do DR de 1981 inserta de fls. 285 a 286 do Vol. VI).

Em 18/07/81 foi publicada no DR, II Série, a declaração de utilidade pública desta instituição, por despacho do Primeiro-Ministro de 06/07/81 (cópia a fls. 287 do Vol. VI).

Em 01/02/83 foi lavrada no Segundo Cartório Notarial de Guimarães uma escritura de reforma dos estatutos (cópia de fls. 289 a 342 do Vol. VI).

B) Em reunião do executivo camarário de 06/11/89 foi deliberado:

- "a) Ceder ao Vitória Sport Clube por um valor simbólico as actuais instalações do Estádio Municipal;*
- b) Subsidiar a partir de mil novecentos e noventa e dois inclusive e por um prazo de dez anos com cinquenta mil contos por ano, o Vitória Sport Clube para execução das obras de ampliação do Estádio Municipal..."*

Esta cedência do estádio, integrante do património do domínio privado da autarquia, foi autorizada pela Assembleia Municipal, em sessão de 28/12/89, nos termos do art.º 39º, n.º 2, al. i), do DL n.º 100/84, de 29/03, tendo sido o texto do protocolo vertido e aprovado em acta da reunião de câmara de 06/04/90, segundo o qual o preço simbólico orçou o valor de um milhão de escudos. Igualmente ficou consignado que o aludido subsídio seria destinado à



execução das obras de ampliação, entre outros vínculos assumidos por ambas as partes, nomeadamente atinentes a diversas obras em todo o espaço constituído pelo estádio e zonas adjacentes.

A referida cedência/alienação foi efectivada por escritura pública de 21/09/90, onde também se plasmaram as demais condições do negócio, entre as quais o subsídio a conceder pela autarquia.

Segundo foi possível verificar pela documentação acabada de mencionar, (cópias de fls. 344 a 364 do Vol. VI), existiu um consenso generalizado para esta cedência de património do Município, que se deveu à significativa importância da agremiação desportiva em causa na vida do concelho.

Juridicamente, de acordo com o preceito legal supra mencionado, segundo o qual cabe ao órgão deliberativo autorizar o executivo a alienar bens móveis de valor superior a 25.000 contos, cabendo-lhe igualmente fixar as respectivas condições gerais, não parece que se possa inferir por uma impossibilidade legal de tais condições consistirem numa venda por valor simbólico, tal como a efectuada, ainda que tal deliberação, objectivamente, redunde em prejuízo para o património da autarquia.

Razões pelas quais, também aqui, nada mais haverá a referir.

- C)** Como já foi dito, a CMG deliberou por unanimidade aprovar, em reunião de 06/04/90, o protocolo segundo o qual esta se obrigava, entre outros encargos, a subsidiar a execução de obras no Estádio Municipal, no valor de 50.000 contos anuais, durante um período de 10 anos, compreendido entre 1992 e 2002.

Por outro lado, na sequência da apresentação pelo Vitória de um "Relatório de Gestão de Actividades" (cópias a fls. 365 a 367 do Vol. VI) referente ao ano de 1998, acompanhado por um estudo técnico de reformulação do estádio, foi celebrado em 15/07/99 um contrato-programa de desenvolvimento desportivo (fls. 368 a 374 do Vol. VI), cujo objecto consistiu na



reformulação do Estádio D. Afonso Henriques (“... concretamente a alteração das bancadas nascente e sul, para construção de parques de estacionamento, ginásios e centros de recuperação, cujas obras serão desenvolvidas sob a responsabilidade do Vitória ...”).

Neste contrato, a CMG comprometeu-se a conceder uma comparticipação até ao valor de 600.000 contos, a pagar em 10 anos, à razão de 60.000 contos por ano.

Detectada entretanto uma necessidade adicional de rebaixamento do Estádio, já tendo em vista o Campeonato de Futebol EURO 2004, foi de novo aprovada em reunião de câmara de 25/05/00, nova comparticipação com essa finalidade, em aditamento à anterior, por um valor de 45.000 contos mais IVA (vd. cópia da acta a fls. 375 do Vol. VI).

À data em que foram aprovados e celebrados ambos os contratos descritos, encontrava-se já em vigor a Lei n.º 1/90, de 13/01 (Lei de Bases do Sistema Desportivo). Posteriormente, foi aprovado o DL n.º 432/91, de 06/11, que veio a estabelecer o “Regime dos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de comparticipações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo”.

O primeiro dos diplomas mencionados estipula que o apoio às associações e clubes desportivos se podia concretizar através, designadamente, de comparticipações financeiras, as quais estavam subordinadas à apresentação de programas de desenvolvimento desportivo (detalhados) e à celebração dos consequentes contratos-programa de desenvolvimento desportivo oficialmente publicados (cfr. artigos 33º e 34º).

No entanto, o art.º 41º desta lei parece apontar para a inaplicabilidade do seu regime até à publicação da “... legislação complementar necessária para o desenvolvimento da presente lei ...”, o que só veio a suceder em Novembro do ano seguinte, razão pela qual não seria de aplicar ao protocolo de 1990.

O DL n.º 432/91, de 06/11, no seu art.º 12º, vem detalhadamente explicitar quais os pontos que os contratos-programa devem contemplar, bem como, através do art.º 2º, n.º 2, por via



de remissão para outros preceitos legais, o valor a partir do qual ficam sujeitos a esse regime a comparticipações a atribuir. Por outro lado prevê ainda a proibição de "... *comparticipação ou patrocínios financeiros, revista a forma que revestir ...*" do desporto profissional (art.º 3º, n.º 3).

Pareceria pois que, pelo menos o último dos contratos, estaria ferido de ilegalidade, por não ter sido precedido de programa de desenvolvimento desportivo (os relatórios apresentados dificilmente se podem qualificar como tal) e, principalmente, por estarmos em presença, pelo menos no que ao futebol diz respeito, de desporto profissional.

Sucedo que este Decreto-Lei (bem como a própria Lei n.º 1/90) excepciona dos regimes citados a comparticipação financeira, mesmo ao desporto profissional, quando esta se destine à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.

Analisados os subsídios supra descritos concedidos pela CMG ao Vitória Sport Clube, conclui-se que foram todos atribuídos precisamente para estes fins, pelo que serão de caracterizar como legais.

Acresce dizer que, quanto ao contrato programa celebrado em Julho de 1999 e respectivo aditamento de Maio de 2000 (pelo valor de 45.000 contos), só este último teve execução prática, visto terem sido celebrados novos protocolos após o mês de Junho desse ano, concretizando novos objectivos para as obras projectadas, de acordo com as necessidades decorrentes da realização do EURO 2004, já mais ponderadamente apreciadas, protocolos esses que envolveram o Instituto Nacional de Desporto e a sociedade EURO 2004, SA (cópias a fls. 377 a 401 do Vol. VI), e que revogavam implicitamente o estipulado no contrato de 15/07/99.

Porém, dada a inexistência de um documento formal que declarasse sem efeito este último protocolo, a equipa de auditoria alertou os serviços autárquicos para tal facto, tendo o seu



Presidente diligenciado no sentido de endereçar uma comunicação escrita ao presidente da direcção do Vitória Sport Clube, o qual prontamente respondeu, declarando expressamente pela sua parte a revogação desse protocolo (vd. documentos a fls. 402 a 404 do Vol. VI).

D) No que às relações do Município com esta associação desportiva diz respeito, cumpre ainda relatar que, em reunião de 24/03/94 (cópia da acta a fls. 405 a 409 do Vol. VI), foi deliberado por maioria aprovar a apresentação à AMG do pedido de autorização "*... para que a Câmara Municipal ... conceda o aval bancário até ao montante de trezentos e cinquenta mil contos, correspondente ao valor dum empréstimo a contrair por aquela entidade desportiva, assumindo essa mesma entidade a responsabilidade do pagamento dos respectivos encargos financeiros. À Câmara Municipal apenas competirá o pagamento à entidade bancária, nas datas previstas, do montante do subsídio já assumido com o Vitória - cinquenta mil contos/ano, correspondente à amortização do capital sem juros.*" (remanescente, em 1994, das verbas anuais constantes do protocolo de 1990).

A AMG, em reunião extraordinária de 22/04/94, deliberou aprovar tal pedido nos precisos termos expostos (vd. cópia da certidão da deliberação a fls. 410 do Vol. VI). Ou seja, a CMG obrigou-se perante o banco mutuante ao pagamento das quantias a que já se havia obrigado perante o Vitória.

Ora, seja qual for o destino ou a causa do aval, não se conhece lei permissiva para a sua concessão pelas autarquias, nomeadamente na vigência da Lei n.º 1/87, de 06/01 (Lei das Finanças Locais). Acresce que a actual Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 06/08), no seu art.º 23º, n.º 7, veda expressamente aos municípios a concessão desses avales.

O procedimento adoptado pela autarquia não é correcto, por, como vimos, carecer de suporte legal (sendo mesmo hoje vedado pela lei) e pelo facto de a concessão de aval implicar para ela um ónus superior. Ou seja, uma coisa é a CMG obrigar-se, mediante escritura pública (para além da deliberação que já havia tomado), a conceder determinada comparticipação a uma



entidade, outra é obrigar-se ao mesmo pagamento perante entidade terceira, estranha à relação em causa.

É que, supondo que era verificada qualquer eventual ilegalidade na aplicação das verbas (ou outra circunstância diversa que obstasse ao cumprimento), no primeiro caso a autarquia sempre se poderia eximir ao pagamento das restantes anuidades, ao passo que no segundo teria de as continuar a pagar ao mutuante.

- E)** No Modelo 15/TC - "Relação de Subsídios e Transferências Atribuídos" que instruiu a Conta de Gerência do ano 2000 do Município de Guimarães, foi inscrita a verba de 1.050.000\$00 como sendo o único subsídio atribuído ao Vitória Sport Clube (vd. cópia da respectiva OP de fls. 413 a 418 do Vol. VI).

Este subsídio, concedido por deliberação camarária de 16/12/99, teve por destino apoiar a participação do Vitória "... nos Campeonatos Distritais e Nacionais de Futebol e Voleibol em todos os escalões, bem como nas escolas de formação". No Relato, questionou-se se o seu escopo não seria também o patrocínio do desporto profissional, na medida em que, pelo menos, os campeonatos nacionais revestem essa qualidade e atendendo também a que a atribuição de subsídios ao desporto profissional, como já se mencionou atrás, é vedada pelo art.º 3º, n.º 3, do DL n.º 432/91.

Sobre a atribuição deste subsídio, vêm referir os responsáveis:

"E) - Não entendemos as conclusões aludidas no Relatório acerca deste ponto, que se nos afigura bastante claro. Vejamos:

- Em 16 de Dezembro de 1999 a Câmara Municipal de Guimarães delibera aprovar uma proposta que estabelece regras e montantes na atribuição de subsídios no ano seguinte a, "escolas de formação", e a "classes jovens". Aprovada por unanimidade, tal proposta ditaria a atribuição de um subsídio de 1.050 contos a "escolas de formação" e, às classes jovens, montantes diferenciados consoante participassem tais classes em competições de âmbito local, regional ou nacional.



- Desde logo convém esclarecer que, ao contrário do que é aduzido no Relatório, existem, em todas as modalidades, campeonatos nacionais não profissionais, incluindo no futebol, tratando-se dos escalões infantil a júnior, ou seja, tratando-se de “classes jovens”;

- A frase citada no Relatório, entre aspas, é retirada, não da deliberação, mas da Informação dos Serviços de Desporto, com data de Novembro de 2.000, ou seja, mais de um ano após a mesma ser votada, que atesta que o Vitória Sport Clube já havia apresentado os documentos comprovativos, quer da existência da escola de formação, quer da participação das respectivas classes jovens em vários campeonatos, alguns nacionais, pelo que os subsídios aprovados pela supra-referida deliberação podiam ser pagos; naturalmente que, quando se menciona “todos os escalões” a Informação refere-se, obviamente, aos escalões constantes da deliberação que lhe dera origem, deliberação essa que é citada na própria Informação.

Assim, não vislumbramos por que motivo se entende, neste caso, que o escopo de tal subsídio fosse o patrocínio do desporto profissional, tendo em vista que, efectivamente, as classes jovens, incluindo as do futebol, não são profissionais”.

Aceitam-se as alegações dos responsáveis, pelo que nada mais há a referir sobre esta matéria.

F) Pelo apuramento efectuado, a CMG transferiu para o Vitória Sport Clube, no ano de 2000, as verbas constantes do quadro seguinte (cfr. Op's de fls. 413 a 563 do Vol. VI):



Diário Contábil

Un.: escudos

Tipo	Cód. Orçam.	OP		
		N.º	Data	Valor
Amort. Emprést.	09.04.05	355	19-01-2000	4.166.666,00
Delib.10/01/72	05.03.02	382	19-01-2000	10.000,00
Delib.10/01/72	05.03.02	1382	17-02-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	1480	18-02-2000	4.166.666,00
Delib.10/1/72	05.03.02	2503	16-03-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	2724	22-03-2000	4.166.666,00
Delib.10/1/72	05.03.02	3679	17-04-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	3804	20-04-2000	4.166.666,00
Delib.10/1/72	05.03.02	3977	28-04-2000	10.000,00
Delib.10/1/72	05.03.02	4681	24-05-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	4731	24-05-2000	4.166.666,00
Delib. 27/4/00	05.03.02	5246	05-06-2000	200.000,00
Delib.10/1/72	05.03.02	5813	23-06-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	6127	28-06-2000	4.166.666,00
Delib. 8/6/00	05.03.02	6513	05-07-2000	150.000,00
Rebaixamento 1	09.04.05	6555	05-07-2000	25.083.407,00
Amort. Emprést.	09.04.05	7036	31-07-2000	4.166.666,00
Delib.10/1/72	05.03.02	7236	03-08-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	7563	17-08-2000	4.166.666,00
Delib.10/1/72	05.03.02	7614	21-08-2000	10.000,00
Rebaixamento 2	09.04.05	7763	24-08-2000	16.091.057,00
Delib.10/1/72	05.03.02	8738	29-09-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	8831	04-10-2000	4.166.666,00
Delib.10/1/72	05.03.02	9233	20-10-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	9367	26-10-2000	4.166.666,00
Delib. 4/11/99- Pag	04.09	9597	30-10-2000	185.976,00
Rebaixamento 3	09.04.05	9927	06-11-2000	8.608.861,00
Delib.10/1/72	05.03.02	10478	20-11-2000	10.000,00
Amort. Emprést.	09.04.05	10634	23-11-2000	4.166.666,00
Amort. Emprést.	09.04.05	11362	19-12-2000	4.167.378,00
Sub-total				100.440.005,00
Delib.16/12/99	05.03.02	11582	27-12-2000	1.050.000,00
Total				101.490.005,00

Todas estas verbas, no montante total de 101.490.005\$00, consubstanciam subsídios atribuídos ao Vitória Sport Clube pelo Município de Guimarães, pelo que deveriam ter sido indicadas no Modelo 15/TC, ao invés da verba única que aí consta de 1.050.000\$00.



Depois, todos os pagamentos elencados foram contabilizados na rubrica 07.07/09.04.05 como se de investimentos se tratassem, o que se traduz numa classificação incorrecta, **visto se tratarem de subsídios e não de investimentos da autarquia**, pelo que se recomenda uma alteração de procedimentos nesta matéria.

Por último, detectou-se que o subsídio deliberado conceder pela CMG em reunião 04/11/99, no valor de 185.976\$00, faz parte de "*... um apoio até ao montante de 6.000 contos, para a época desportiva 1999/2000, traduzido em géneros ...*", quanto ao qual não foi possível apurar o seu destino efectivo.

Sobre o que fica relatado, explicaram os responsáveis que:

"F) Relativamente às transferências para o Vitória Sport Clube durante o ano 2000, que constam do Mapa do Relato, a fls. 64, esclarece-se que consta do Modelo 15/TC o montante global de 1.520.000\$00, e não apenas 1.050.000\$00 conforme é referido no mesmo Relato. Aquele montante global, que resulta do somatório dos subsídios, abaixo indicados, foi pago pela rubrica 05.03.02 "Subsídios":

- Subsídio mensal de 10.000\$00*
- Subsídio de 200.000\$00*
- Subsídio de 150.000\$00*
- Subsídio de 1.050.000\$00*

O montante de 99.784.029\$00 foi classificado na rubrica do Plano 02.02.04 — "Vitória Sport Clube (Protocolo)", correspondente à rubrica orçamental 09.04.05 — Instalações desportivas e recreativas".

O montante de 185.976\$00, a que a seguir se faz referência e melhor se explica, foi pago através da rubrica 04.09 — Prestação de Serviços — porquanto respeitava a trabalho exercido pelos Reclusos do Estabelecimento Prisional de Guimarães, ao abrigo da deliberação de 4 de Novembro de 1999.

Mais se esclarece que esta a deliberação de 4 de Novembro de 1999, que aprova "(...) um apoio até ao montante de 6.000 contos (...) traduzido em géneros" tem execução somente após confirmação, pelos serviços competentes, no caso o Departamento de Serviços Urbanos e Ambiente, do destino dos mesmos géneros (areia, adubos, fito-fármacos para os relvados, etc.), por forma a evitar, desde logo,



que os mesmos sejam utilizados em locais ou bens distintos dos referidos na deliberação, após o que os mesmos Serviços lançam as sucessivas entregas em conta-corrente, de molde a verificar que o montante global não é ultrapassado. Refira-se que, no ano 2000, tal como em qualquer dos anos anteriores em que deliberações semelhantes foram aprovadas, nunca o montante total aprovado foi atingido, quedando-se sempre a referida conta-corrente pelos 4.000 contos.

Concretamente, no tocante ao montante indicado de 185.976\$00, esclarece-se que o mesmo se destinou a pagar ao Estabelecimento Prisional de Guimarães, conforme se poderá verificar pelo recibo emitido por aquela entidade, pela prestação de serviços de uma Brigada de reclusos durante o mês de Setembro de 2000, de acordo com a já referida deliberação de 4 de Novembro de 1999. Do conjunto de documentos de que juntamos cópia em anexo, permitimo-nos ainda destacar o ofício do Vitória solicitando o pagamento dessa prestação (oriundo do Departamento de Futebol Juvenil do Clube), bem como o mapa de assiduidade da Brigada, carimbada e rubricada pelo Vitória, consistindo no controle efectivo do destino e justificação de tal montante.

Do exposto concluímos que a Câmara Municipal de Guimarães sempre acautelou o destino e montante dos géneros e serviços, de forma a que os mesmos correspondessem ao texto da proposta aprovada, o qual exclui a utilização de tais apoios nos locais ou bens que sirvam as categorias profissionais."

É de dar razão aos responsáveis quanto ao montante inscrito no Modelo 15/TC, visto ser verdade que aí consta a verba de 1.520.000\$00 e não 1.050.000\$00 (quantias atribuídas a título de subsídios, numa rubrica 05), como por lapso se apontou no Relato.

Já não procede a forma como se justifica a contabilização de 99.784.029\$00, numa rubrica 09 - "Investimentos", dado que tal rubrica se destina, naturalmente, a inscrever os investimentos da autarquia nos seus próprios bens e não em bens de terceiros, antes devendo terem sido contabilizados tais valores numa rubrica 10 - "Transferências de capital", de acordo com os correspondentes anexos constantes do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho.



Em qualquer caso, uns e outros, independentemente da sua forma de contabilização e destino efectivo, consubstanciam subsídios a uma entidade terceira, pelo que deveriam ter sido indicados no citado Modelo 15/TC.

Quanto ao montante de 185.976\$00, aceitando-se as explicações prestadas pelos responsáveis quanto ao seu destino, repara-se igualmente que consubstancia um subsídio atribuído ao Vitória Sport Clube, pelo que deveria ter sido contabilizado pela rubrica adequada e inscrito ainda no mesmo Modelo 15/TC. A rubrica 04.09 "Prestações de serviços" destina-se à contabilização das prestações de serviços em que a autarquia é parte e não, naturalmente, quanto aquelas em que ela meramente subsidia uma outra entidade para o respectivo pagamento.



3.3.5.4. FUNDOS PERMANENTES

O DL n.º 341/83, de 21/07 - que regulamenta a elaboração do plano de actividades e orçamento, do relatório de actividades e conta de gerência das autarquias - no seu art.º 30º estabelece os princípios que disciplinam a matéria dos fundos permanentes.

Tendo por base os requisitos descritos naquele diploma, foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos 14 fundos permanentes existentes na autarquia, sendo de relevar os seguintes aspectos:

- As actas que autorizam a constituição dos fundos permanentes (fls. 1 a 6 do Vol. VII) não **identificam nominalmente os seus responsáveis**, aludindo apenas ao cargo, o que apesar de não afectar a realidade financeira, pode suscitar dúvidas quanto aos utilizadores destas verbas. Porém, a equipa de auditoria constatou que este procedimento já tinha sido alterado e que da acta de autorização da constituição dos fundos permanentes para 2002, já constavam os nomes dos detentores dos mesmos. (vd. Acta da CMG de 17/01/02 a fls. 38 a 40 do Vol. VII);
- A constituição, reconstituição, movimentação e reposição obedeceram ao normativo legal anteriormente citado, realçando-se que tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas coadunam-se com o que se entende ser a natureza dos fundos permanentes (vd. OPs a fls. 8 a 37 do Vol. VII).

Sobre esta matéria é apenas de recomendar que, na constituição dos fundos permanentes, as ordens de pagamento sejam emitidas a favor do Tesoureiro Municipal e não aos detentores do fundo;

- Não existe regulamento para a utilização dos fundos permanentes.

As situações anteriormente mencionadas consubstanciam erros técnicos que não afectam a realidade financeira, recomendando-se apenas que seja elaborado e implementado o regulamento atrás citado.



Handwritten signature in blue ink

3.3.5.5. PESSOAL

3.3.5.5.1. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

A) - Foram solicitados para análise, de entre a relação de pessoal em situação de acumulação de funções, diversos processos individuais (relativos a funcionários constantes do quadro a fls. 491 do Vol. III), seleccionados com base no critério das funções que oferecem maior risco de existência de conflitos.

Foi preocupação do legislador, expressa tanto por via do artigo 269º da CRP, como por via dos artigos 32º, do DL nº 427/89, de 07/12, 8º, do DL nº 409/91, de 17/10, e DL 413/93, de 23/12, impedir a acumulação de actividades, desde que de tal resulte incompatibilidade, prejuízo para o interesse público, conflitos de interesses ou falta de isenção ou de imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho das suas funções.

O último diploma mencionado comete ao presidente da câmara - art.º 7º - a competência para autorizar o exercício, pelos funcionários e agentes, de actividades privadas em acumulação com as respectivas funções públicas.

De acordo com este preceito, os dirigentes dos serviços deverão fiscalizar a existência de situações de acumulação não autorizadas, bem como o cumprimento das obrigações impostas pelo diploma, constituindo fundamento para a cessação das suas comissões de serviço: a proposta de autorização de acumulação quando o respectivo requerimento não seja acompanhado de elementos instrutórios adequados a demonstrar a inexistência de incompatibilidade; quando em face de elementos instrutórios que demonstrem a existência de uma incompatibilidade manifesta; a omissão ou negligência graves na fiscalização de situações ilegais de acumulação.

Compulsados os mencionados dossiers, verificou-se que todos os requerimentos para a acumulação (cópias a fls. 275 e seguintes do Vol. VII), contêm, regra geral - e com a excepção que se relatará de seguida - os elementos atrás citados.



Refira-se somente que se constatou a utilização repetida na generalidade dos processos da fórmula *"A ser deferida a pretensão, torna-se clara e perfeitamente identificável a autoria dos produtos das referidas actividades"*. Ora, esta alusão não é relevante para a autorização visada, pois não afasta de modo nenhum a possibilidade de se verificarem as situações que o legislador visou evitar, pelo que será de chamar a atenção dos responsáveis no sentido de verificarem e fazerem comprovar a efectiva inexistência de possibilidade de conflitos ou interferências na isenção e imparcialidade exigidas a quem desempenha funções ao serviço do interesse público.

B) - Compulsado o dossier relativo à funcionária Ana Margarida Simões Morais, Arquitecta, constatou-se que a sua pretensão, datada de 08/03/00, de acumular as funções públicas que desempenha na autarquia com outras funções privadas, ambas indexadas de forma genérica ao exercício da arquitectura, foi alicerçada, quanto à questão da inexistência de conflitos, exclusivamente, na fundamentação de que *"Não considera incompatível a sua actividade pública (camarária) com a pretendida actividade particular uma vez que, e a ser deferida a pretensão, se torna clara e perfeitamente identificável a autoria dos produtos na referida actividade."*

Este requerimento, em 20/04/00, mereceu o seguinte despacho da Chefe de Divisão Administrativa e de Pessoal (DAP): *"Deve a Sr^a Arq. Margarida especificar as actividades a desenvolver para que se torne clara a situação de compatibilidade ou não da sua actividade pública com a pretendida actividade particular"*.

Após este despacho, a *requerente* veio informar em 27/04/00 simplesmente que *"As actividades a desenvolver enquadram-se no exercício da arquitectura."*, nada mais adiantando ou pormenorizando, pelo que, em seguimento, foi elaborada pelo mesmo serviço uma informação de carácter jurídico no sentido de *"... dado que a requerente exerce nesta câmara municipal as funções de arquitecta, e pretende exercer essas mesmas funções em regime liberal, não discriminando qual o tipo de tarefas que irá desempenhar, suscitam-se dúvidas quanto a saber se existe ou não conflito."* (vd. fls. 312 a 314 do Vol. VII).



Continua a mencionada informação dizendo ainda que *"Tendo as funções privadas que se pretendem desenvolver conteúdo funcional idêntico às funções públicas - pois a requerente apenas refere que as actividades a desenvolver se enquadram no exercício da arquitectura -, e podendo ser dirigidas ao mesmo círculo de destinatários (a requerente nada alega quanto a este ponto), não está fundamentada a inexistência de conflito, já que não me parece ser suficiente a alegação de que é clara e identificável a autoria dos produtos da actividade desenvolvida."*, concluindo que *"... não se encontrando fundamentada a inexistência de conflito entre as funções a desempenhar, conforme exige a al. e) do art. 8º do Decreto-Lei nº 413/93, conjugada com o disposto no nº 2 do mesmo diploma, não se encontra o pedido de acumulação de funções em condições de ser autorizado."*

Esta informação que se acaba de citar foi acolhida em 04/05/00 por parecer da mesma Chefe da DAP, tendo sido despachada pelo Presidente da Câmara, em 08/05/00, para que se *"Dê conta do teor da informação à funcionária"*.

Porém, por via de informação datada de 23/06/00 (fls. 311 do Vol. VII) e assinada ainda pela mesma chefe de divisão, em conjunto com a directora do DAG, consigna-se, **inexistindo quaisquer outros factos novos ou outra intervenção ou informação da requerente**, que *"Em conclusão, atento o local de prestação das actividades que se pretende exercer, a natureza das respectivas funções, o facto do serviço a prestar se circunscrever a um horário pós-laboral (depois das 17:30 horas), e desde que tais funções/actividades não se dirijam ao mesmo círculo de destinatários, parece-nos poder ser concedida a autorização requerida, uma vez que foi já prestada informação favorável pelo respectivo superior hierárquico, que refere: «desde que não haja incompatibilidade de facto e de direito não vejo inconveniente no deferimento da pretensão.»"*

Assim, a pretensão em causa foi deferida pelo PC nos termos desta dita informação, precisamente no sentido contrário das precedentes, não se vislumbrando que factores foram tidos em conta para que tivesse sido invertido esse sentido.



Considera-se, de acordo aliás com o que segundo se relatou, que foi opinião da chefe do DAP, bem como da informação jurídica transcrita, que a pretensão desta funcionária **não deveria ter sido deferida**, pois que não se encontrava cumprido o requisito apontado pela alínea e) do art.º 8º do DL n.º 413/93, de 23/12.

Esta situação é eventualmente susceptível, nos termos legais (cfr. art.º 7º, n.º 6, do mencionado diploma), de poder ocasionar a cessação da comissão de serviço dos dirigentes da funcionária em causa que despacharam favoravelmente, por não se encontrar demonstrada a inexistência de incompatibilidade.

Sobre esta matéria, vieram afirmar os responsáveis que:

“B) O que se relata nesta alínea corresponde à verdade, o que permite concluir pela existência de algumas contradições. Contudo, o que também se pode verificar da análise do mesmo processo, é que houve, por parte das dirigentes envolvidas, várias informações cujo teor radica na necessidade de aferir, inquestionavelmente, a inexistência de conflito entre as funções desempenhadas e a desempenhar pela requerente.

Reconhecemos que a informação verbal que nos fora transmitida pela dirigente máxima (sublinhado nosso) do serviço da requerente deveria ter sido reduzida a escrito para que constasse do processo, pois foi tal informação, agora relatada no documento que se junta em anexo, fornece dados novos essenciais, pois satisfazem de forma cabal as dúvidas que até aí tinham sido levantadas, e que haviam inviabilizado a autorização requerida.

É o caso da definição muito clara do conteúdo funcional da requerente enquanto funcionária pública, e, sobretudo, da área geográfica onde tinha intervenção, com menção expressa de que as funções privadas a desempenhar tinham um conteúdo funcional diferente e só poderiam ser traduzidas em intervenções fora da área identificada como de intervenção enquanto funcionária do Gabinete Técnico Local da Câmara Municipal de Guimarães.”

Compulsados os documentos em anexo à presente alegação resulta, do seu teor, que as funções a exercer se circunscrevem a um âmbito territorial e a um círculo de destinatários distinto, o que, de facto, não é certo que suceda, não sendo possível nesta sede concluir-se num ou noutro sentido.



No entanto, sempre se dirá que a matéria em apreço foi objecto de nítidas preocupações do legislador em evitar a existência de situações de conflito, patente, aliás, na gravidade das sanções impostas para o seu não cumprimento, pelo que os serviços de uma autarquia não devem funcionar sem recurso a procedimentos implementados que garantam os objectivos impostos por lei e muito menos devem os seus responsáveis tomar decisões baseadas em pretensas informações verbais dos seus dirigentes.

Por tais razões, será de concluir de novo, como se fez no Relato, que a decisão em causa - autorização da acumulação - foi tomada sem que estivesse demonstrada e fundamentada a inexistência de conflitos entre as funções a desempenhar.

C) Por último, será de mencionar que se verificou existir um questionário elaborado pelos serviços, num dos processos analisados, destinado a ser preenchido pelos requerentes de acumulação de funções (vd. fls. 297 a 300 do Vol. VII).

Tal documento, após uma melhor adequação (e pormenorização) ao conteúdo dos preceitos legais que regulam a matéria, poderia ter utilização generalizada por forma a que se não levistem questões como as descritas, visando uma maior transparência e clareza das situações de acumulação.

3.3.5.5.2. CONTRATOS A TERMO CERTO

De entre a relação do pessoal contratado a termo certo (processada a fls. 319 a 320 do Vol. VII), todos com invocação da alínea d) do art.º 18º n.º 1 do DL n.º 427/89, de 07/12 - aumento excepcional e temporário da actividade do serviço - a equipa de auditoria solicitou informação por escrito sobre quais os motivos em concreto que fundamentaram o recurso a tal normativo, relativamente a um conjunto de funcionários seleccionados, tentando abranger na amostra a diversidade de conteúdos funcionais existente e que se ilustra no seguinte quadro, não se tendo



apurado situações irregulares dignas de menção nesta sede, no âmbito da amostra (vd. documentação de fls. 321 a 378 do Vol. VII).

CONTRATO	FUNÇÃO	REMUNERAÇÃO MENSAL	PRAZO	DATA DE CELEBRAÇÃO
A	Coveiro	84.700\$00	1 ano, renovável	12/06/00
B	Fiscal Municipal	111.600\$00	1 ano, renovável	19/06/00
C	Arqueólogo	176.600\$00	1 ano, renovável	01/10/99
D	Cantoneiro de Limpeza	82.600\$00	1 ano, renovável	06/09/99

Acrescenta-se que todos os contratos analisados contêm a necessária informação de cabimento.

3.3.5.5.3. PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

Em face do Modelo 18/TC - "Relação dos Contratos de Empreitada, Fornecimentos, Concessões e Outros" - foram solicitados para análise quatro processos relativos a contratos de prestação de serviços celebrados pelo Município, na modalidade de avença, tendo a selecção da amostra obedecido ao intuito de ilustrar a diversidade de objectos contratuais, de entre os mais susceptíveis de oferecer dúvidas quanto à legalidade da sua celebração. Assim foram analisados os processos constantes do quadro a fls. 491 do Vol. III, os quais se passam a relatar:

Situação n.º 1:

Quanto ao contrato celebrado com este Advogado, no ano de 1991 (vd. cópia a fls. 379 a 380 do Vol. VII), com a finalidade deste colaborar e coadjuvar os instrutores e inquiridores na organização e instrução de processos disciplinares, de inquéritos ou de averiguações instaurados aos funcionários e agentes da CMG, ainda que se tenha detectado o recurso, de legalidade



duvidosa, à figura do ajuste directo, atenta a data em que foi celebrado, nada mais há a salientar.

Situação n.º 2

Por via de despacho do Presidente da Câmara com data de 19/01/98 (cópia a fls. 455 do Vol. VII), foi decidido celebrar um contrato de prestação de serviços para assessoria à CMG na área de Acção Social, com as funções de "Apoio aos Projectos Governamentais - Trabalho Infantil e Rendimento Mínimo" e "Colaboração com os técnicos municipais e entidades competentes no âmbito da habitação social", contra a remuneração de 276.500\$00 mensais, acrescidos de IVA, pagamento de ajudas de custo e actualização anual em função dos aumentos definidos para a função pública.

Em 29/06/98 foi celebrado o contrato (vd. cópia a fls. 469 a 471 do Vol. VII) com a prestadora em causa, ex-vereadora da CMG na situação de aposentação, com o objecto atrás citado, pelo prazo de doze meses, renováveis, e pelo valor também atrás já referido, a actualizar anualmente nos termos expostos, não se prevendo aí o recebimento de ajudas de custo.

Este contrato não foi precedido dos adequados procedimentos concursais, tendo o Presidente da Câmara, em resposta ao pedido de esclarecimento efectuado pela equipa de auditoria por via da requisição nº 11, de 01/03/02, dirigido aos serviços, informado que não faria sentido a consulta a outros prestadores, uma vez que *"... para além de conhecimentos e experiência na área, era necessário garantir a confiança pessoal e política"*. (vd. cópia da Informação a fls. 472 a 473 do Vol. VII).

Ora, a realidade é que a lei não contempla a situação em apreço, nomeadamente os fundamentos invocados para o não cumprimento dos procedimentos concursais. Depois, as relações de colaboração em que o elemento de confiança pessoal e política se revela preponderante estão acauteladas por via da possibilidade de constituição do gabinete de apoio



peçoal, previsto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril (e hoje nos artigos 73º e 74º, da Lei nº 169/99, de 18/09), bem como através do apoio à própria vereação em funções.

Ainda que se reconheça que a CMG, face a muitas outras autarquias, celebrou um reduzido número de contratos deste tipo, não é possível aceitar a conduta indicada face ao regime legal vigente nesta matéria. A lei, efectivamente, não prevê a contratação de assessores políticos, para além daqueles já referidos, tendo as demais assessorias que obedecer aos procedimentos negociais adequados.

Este contrato é, pois, ilegal, por carência dos procedimentos negociais previstos na lei, *in casu* o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, violando o artº 32º, nº 1, alínea c), do DL nº 55/95, de 29/03 e o art.º 26º, nº 1, do DL nº 341/83, de 21/07.

Por outro lado, as funções a desempenhar por esta contratada, nomeadamente no que diz respeito à vertente de "Colaboração com os técnicos municipais e entidades competentes no âmbito da habitação social", não traduz um objecto que se aceite poder conduzir ao tipo contratual utilizado. Em primeiro lugar, porque se trata por essência, - e na falta de justificação em contrário - de uma necessidade permanente dos serviços, que justificaria o preenchimento de um lugar do quadro. Depois porque nesse mesmo ano de 1998 foi deliberado criar uma empresa municipal, a "CASFIG", cujo objecto consiste precisamente na gestão da habitação social.

Questionados os serviços sobre esta matéria, respondeu o Presidente da Câmara, ainda pela mesma informação já atrás mencionada, da seguinte forma:

"Tratava-se, pois, de funções que se prendiam com uma actuação de cariz político em áreas que careciam de coadjuvação, atendendo, por um lado, às imensas solicitações das diversas entidades e colectividades do Concelho para que a Câmara Municipal se fizesse representar nas suas comemorações,



festividades e outros eventos, e, por outro, aos inúmeros pedidos de audiência dos Municípios.

Importa aqui referir que os demais vereadores não poderiam assegurar aquelas funções, considerando o volume de trabalho que lhes estava adstrito ... funções essas que, pela sua natureza, não poderiam igualmente ser desempenhadas pelos funcionários da autarquia".

De qualquer forma, salienta-se que este tipo de assessoria não encontra, tal como foi contratada, suporte legal suficiente, devido à referida falta de procedimentos negociais que a lei exige para a celebração de contratos de prestação de serviços.

Esta contratada auferiu, na gerência ora em análise, a remuneração total de 4.098.490\$00, cabendo a responsabilidade pelos pagamentos ao Presidente da Câmara, visto ter sido quem assinou as OPs (cujas cópias se juntam a fls. 474 a 521 do Vol. VII).

Situação n.º 3

O Presidente da CMG, por despacho de 19/01/98, decidiu no sentido de ser celebrado um contrato de prestação de serviços com o seguinte objecto: "*Colaboração com os técnicos municipais e entidades competentes, no âmbito da fiscalização e contra-ordenações;*" e "*Elaboração e revisão dos Regulamentos e Posturas Municipais;*", o qual deveria ser remunerado pelo mesmo valor do anterior - 276.500\$00 mensais acrescidos de IVA - com actualização anual e pagamento de ajudas de custo, pelo prazo renovável de seis meses.

Este prestador, também ele ex-vereador (aposentado) da CMG, celebrou contrato com a autarquia em 25/06/98 (fls. 522 a 523 do Vol. VII) com o objecto e prazo atrás citados e, igualmente, nas mesmas condições da anterior, sendo de salientar tudo quanto já se observou quanto a esta, nomeadamente no que concerne à não observância de procedimentos concursais e à inadequabilidade do vínculo utilizado.



Vale para este contratado a mesma informação prestada pelo Presidente da Câmara atrás mencionada e transcrita.

Assim, também neste caso foram violados os artigos 32º, nº 1, alínea c), do DL nº 55/95, de 29/03, 26º, nº 1, do DL nº 341/83, de 21/07.

Durante o ano de 2000, percebeu remunerações no valor total de 4.098.490\$00 (cópias das OPs de fls. 531 a 578 do Vol. VII), tendo os pagamentos sido autorizados pelo Presidente da Câmara.

Situação n.º 4

Na sequência de despacho do Presidente da CMG de 26/02/98 foi celebrado, em 21/04/98, um contrato de prestação de serviços com um jornalista e ex-autarca tendo por objecto "*serviços de assessoria na área da comunicação*", nomeadamente e segundo se pode inferir do mencionado despacho, para "*Coordenação dos serviços de comunicação*", "*Organização e divulgação dos dossiers de imprensa;*" e "*Coordenação dos contactos a estabelecer com os diversos órgãos de comunicação social*".

A adjudicação foi efectuada mediante ajuste directo, tendo o contrato sido celebrado pelo prazo de doze meses, renovável por igual período, com início reportado a 01/03/98 e pelo valor de 276.500\$00 mensais acrescidos de IVA (vd. Cópias do despacho e do contrato a fls. 579 a 583 do Vol. VII).

Também neste caso será de observar que os serviços a prestar foram contratados sem precedência de quaisquer procedimentos concursais (vd. mais uma vez a Informação do Presidente da Câmara atrás citada), facto que ocasiona a violação dos preceitos legais já aludidos: artigos 32º, nº 1, alínea c) do DL nº 55/95, de 29/03 e 26º, nº 1 do DL nº 341/83.

Este contratado auferiu no ano de 2000 a quantia total de 3.962.940\$00 (cópias das OPs a fls. 584 a 631 do Vol. VII) tendo os pagamentos sido autorizados pelo Presidente da Câmara.



Rita Cruz

Sobre a matéria aqui vertida, relativa aos vários contratos de prestações de serviços apreciados, vieram os responsáveis alegar o seguinte:

“Foram levantadas várias questões relativas aos contratos de prestação de serviços que se prendem com a classificação dos contratos como ilegais, por carência dos procedimentos negociais previstos na lei, in casu o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, violando o art.º 32.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, o art.º 26.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho e o artigo 3.º, n.º 1 do CPA.

Os contratos de prestação de serviços com Ermelinda Oliveira, Fernando Marques e Raul Rocha foram celebrados por ajuste directo, com fundamento na al. d) do n.º 1 do art. 36.º, conjugado com o n.º 1 do art. 37.º, ambos do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, atendendo às aptidões técnicas, conhecimentos e experiência daqueles profissionais nas áreas para que foram contratados.

Apesar de não referido expressamente nos despachos de contratação, deles resulta tratar se de ajuste directo, com fundamento na norma atrás citada:

- Quanto à situação n.º 2, refere-se no despacho que o contrato é efectuado “atendendo ao conhecimento já adquirido do trabalho na área da Acção Social”.*
- Relativamente à situação n.º 3, o despacho de contratação que fundamenta a decisão refere expressamente “a contratação de uma assessora com experiência neste domínio”*
- Quanto à situação n.º 4, o despacho que fundamenta a contratação, expressamente refere que o contratado possui “uma valiosa experiência, quer da actividade jornalística, quer da realidade do Município”*

Para além disso, na informação de resposta à requisição n.º 11, refere-se que os prestadores de serviços Ermelinda Oliveira e Fernando Marques “tinham adquirido uma vasta experiência, enquanto Vereadores desta Câmara Municipal em mandatos anteriores, designadamente ao nível do atendimento dos munícipes e da representação municipal!” Quanto a Raul Rocha, refere-se que “para além da sua profissão de jornalista, tinha igualmente experiência como autarca (...), o que lhe proporcionava o domínio de áreas em matéria de comunicação social e de ligação com o público (...).”

Assim, apesar de se reconhecer que se poderia ter sido mais claro na invocação expressa da contratação por ajuste directo, bem como na respectiva fundamentação, consideramos que o recurso a esta modalidade de procedimento de escolha do co-



contratante para as prestações de serviços mencionadas se encontra devida e legalmente justificada.

Quanto à outra questão levantada no relatório relativamente às situações n.ºs 2 e 3, nomeadamente a da inadequabilidade do tipo de contrato celebrado, cumpre-nos esclarecer que:

Situação n.º 2: a actividade corrente relacionada com a habitação social era assegurada pelos técnicos camarários, sendo as funções da contratada nesta área de colaboradora, não integrada nos procedimentos administrativos correntes, prestando, com a experiência e conhecimentos adquiridos nesta área, tarefas de assessoria e de pontual aconselhamento sempre que necessário. Tratava-se, assim, de funções desempenhadas com autonomia, sem subordinação hierárquica nem submissão a horário de trabalho, adequadas por isso ao tipo de contrato celebrado.

Situação n.º 3 – as funções do contratado, de apoio na área da Fiscalização e Contencioso (contra-ordenações) e na elaboração de regulamentos e posturas municipais consistiam igualmente em tarefas de colaboração, assessoria e aconselhamento aos técnicos que exerciam funções nessas áreas. O contratado exercia as suas funções com autonomia, sem subordinação hierárquica nem submissão a horário de trabalho, adequadas por isso ao tipo de contrato celebrado.

Compreendemos as dúvidas levantadas no relatório, e estamos cientes que os procedimentos utilizados deveriam ter sido fundamentados de forma mais explícita, procedimentos que os serviços desta Câmara Municipal já adoptaram. Contudo, face ao presente esclarecimento, entendemos ter agido em conformidade com as normas jurídicas aplicáveis.”

Nada mais há a acrescentar às conclusões atrás vertidas, mantendo-se, por consequência, o relatado, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.5.6. EMPREITADAS

Foram seleccionadas com base no Mod. 18/TC – “Mapa dos Contratos de Empreitadas, Fornecimentos, Concessão e Outros”, as empreitadas “Circular urbana sul/nascente (1ª fase) e ramal de acesso ao cemitério de Monchique” e “Arranjo urbanístico da Av.ª Alberto Sampaio - Pavimentação”.



Na gerência em apreço, a execução das obras públicas acima de 25.000 contos teria de ser precedida, obrigatoriamente, de concurso público, valor fixado no DL n.º 59/99 de 02/03, excepcionando-se contudo os casos previstos no mesmo diploma.

A recolha de documentos e os contactos estabelecidos nesta parte dos trabalhos permitiu constatar a existência de um conjunto de elementos nos quais se elencam as indicações referentes às diversas competências e demais questões concernentes à área em apreciação, e um conjunto de procedimentos sustentados genericamente nos DL n.º 341/83, de 21/07, Dec.-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, DL n.º 100/84, de 29/03, DL n.º 405/93, de 10/12, DL n.º 55/95, de 29/03, DL n.º 59/99, de 2/03 e Lei n.º 169/99, de 18/09.

Há que notar que se verificou uma boa organização dos processos, existência de um índice dos elementos que o constituem, paginados, não constando porém dos dossiers os elementos financeiros (ordens de pagamento), o que levou a relativa demora na recolha dos mesmos.

Efectuado o levantamento do SCI existente na área das empreitadas, cujos passos mais relevantes se descrevem, de forma sintética e esquemática a fls. 492 do Vol. III, conclui-se pela existência de um controlo interno pouco fiável.

3.3.5.6.1. "CIRCULAR URBANA SUL-NASCENTE (1.ª FASE) E RAMAL DE ACESSO AO CEMITÉRIO DE MONCHIQUE"

Para execução desta empreitada, cujo preço base foi de 896.975.140\$00 + IVA, a CMG em 06/11/97, na sequência do despacho do vereador do pelouro, Alberto Oliveira, de 20/10/97, abriu concurso público - nos termos do art.º 48º do DL n.º 405/93, de 10/12 - tendo sido, posteriormente, adjudicada à firma "Alberto Couto Alves, Lda.", pelo montante de 597.023.801\$00 + IVA (5%) = 626.874.991\$00, e celebrado o correspondente contrato em 08/04/98.



Este contrato foi visado pelo TC em 09/06/98 (declaração de conformidade).

Em termos conclusivos dos procedimentos adoptados nas várias fases desta empreitada (que se apresentam resumidas de fls. 496 a fls. 497 do Vol. III), são de relevar os seguintes aspectos:

- a) Esta obra, cujo auto de consignação foi efectuado em 06/05/98, com prazo contratual de execução de 340 dias, foi objecto de formalização de mais sete contratos de trabalhos a mais que, no seu conjunto, totalizaram 296.730.266\$00+IVA, tendo sido medidos trabalhos relativos aos mesmos no montante de 293.929.962\$00, como seguidamente se apresenta:

CONTRATOS DE TRABALHOS A MAIS

Contrato n.º	Despacho autorizador	Data do contrato	Remessa a visto do TC	Valor do contrato
1	27.08.98 (Presidente em exercício António de Azevedo e Castro)	01.09.98	NÃO	32.942.072\$00 + IVA
2	24.03.99 (Vereador Alberto Oliveira)	25.03.99	NÃO	32.521.500\$00 + IVA
3	19.04.99 (Vereador Alberto Oliveira)	22.04.99	NÃO	26.195.400\$00 + IVA
4	16.06.99 (Vereador Alberto Oliveira)	02.07.99	NÃO	13.891.832\$00 + IVA
	30.06.99 (Vereador Alberto Oliveira)	02.07.99	NÃO	31.359.524\$00 + IVA
5	10.08.99 (Vereador Alberto Oliveira)	11.08.99	NÃO	34.671.295\$00 + IVA
6	13.08.99 (Vereador Alberto Oliveira)	13.08.99	NÃO	32.046.053\$00 + IVA
7	09.12.99 (Vereador Alberto Oliveira)	04.01.00	Tacitamente visado	93.102.590\$00 + IVA
				296.730.266\$00



- b) Estes trabalhos deram origem a prorrogações de prazo de execução de mais 11 meses as quais, aliadas a uma suspensão dos trabalhos de mais três meses, levaram a que a obra viesse a ter como prazo de conclusão o mês de Junho de 2000.
- c) Foram celebrados em 2000 também com a firma "Alberto Couto Alves, Lda." mais três contratos, por ajuste directo, que totalizaram 99.212.530\$00+IVA (vd. documentação de fls. 413 a 574 do Vol. X).
- d) Não foram efectuadas as respectivas retenções de 0,5% para a CGA sobre os valores pagos a título de adiantamento.

Concretizando tais situações com mais pormenor, pode-se referir no que concerne à **alínea a)**, que:

- 1-O valor dos contratos de trabalhos a mais (296.730.266\$00) corresponde a 49,7% do valor do contrato inicial (597.023.801\$00);
- 2-Destes, os seis primeiros contratos formalizados pela autarquia que totalizam 203.627.676\$00, não foram remetidos a visto do TC.

Porém, os adicionais com os n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6 deveriam tê-lo sido, de acordo com o art.º 7º do DL n.º 161/99, de 12/05 (aliás, veja-se já em 1998, no mesmo sentido, o disposto no n.º 2 da Resolução n.º 9/98-1ª S/PL).

- 3-A autarquia (pela informação de fls. 197 a fls. 198 do Vol. IX), já havia prestado esclarecimentos ao TC para tal ocorrência aduzindo que "*...só por lapso é que não se enviaram os Trabalhos a Mais ... para visto do Tribunal de Contas. É que de acordo com a Resolução n.º 8/98, publicada no Diário da República n.º 238, 2ª Série, de 15 de Outubro, estavam apenas sujeitos ao Visto do Tribunal de Contas os trabalhos a mais cujos contratos iniciais tivessem sido visados em data posterior a 1 de Julho de 1998. Terá sido, assim, com base nesta Resolução, que os Serviços entenderam, à data, quanto às três primeiras propostas de Trabalhos a Mais, não ser necessário remetê-las para o Tribunal de Contas, em virtude de, por um lado, o contrato inicial ter obtido o Visto antes de 1 de Julho de 1998 e o*



valor do adicional ser inferior ao limite estabelecido para fiscalização prévia. Todavia, verificamos que, efectivamente, deveriam ter sido submetidos tais trabalhos a mais a Visto do Tribunal de Contas, pois só por lapso é que tal não se verificou. (Sublinhado nosso).

4-O contrato de trabalhos a mais celebrado em 04/01/00 (n.º 7), pelo montante de 93.102.590\$00, foi remetido a “Visto” do TC tendo sido considerado **tacitamente visado**;

Relativamente aos adicionais n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6, na gerência de 2000, foram efectuados pagamentos que se consideram ilegais no montante de 17.451.000\$00, autorizados pelo Presidente da Câmara, dada a violação do disposto no n.º 1 do art.º 7.º do DL n.º 161/99, de 12/05 e no n.º 1 do art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07.

Quanto a esta situação, os alegantes referem que: *“... dos contratos de trabalhos a mais celebrados na sequência da adjudicação da empreitada, cinco deles deveriam ter sido remetidos a visto do Tribunal de Contas. Reforçamos aquilo que alegamos em sede do processo que culminou com o visto do contrato n.º 7: os Serviços da Autarquia foram induzidos em erro pela Resolução n.º 8/98, alterada pela Lei de Execução Orçamental de 1999, e isto mesmo foi reconhecido na informação solicitada pelo Tribunal de Contas, antes do visto tácito obtido para o derradeiro contrato. Obviamente, não podemos invocar desconhecimento da disposição de 1999 para justificar o lapso ocorrido. Mas atrevemo-nos a invocar algumas circunstâncias “atenuantes”: o ano de 1999 foi particularmente prolixo em matéria de produção legislativa de grande importância com impacto directo nas Autarquias. Destacamos, pela sua importância o Decreto-Lei que regula as empreitadas (59/99), que alterou substancialmente o regime em vigor até aí, obrigando os Serviços a um considerável esforço de adaptação, o Decreto-Lei que regula os fornecimentos (197/99); e a Lei das Autarquias Locais (169/99). Para concluir que tal lapso foi cometido na convicção de que estávamos a actuar dentro da conformidade legal, e que, por vezes, face à intensa e variada produção legislativa, não somos capazes de evitar, em tempo útil, a ocorrência de alguns lapsos que nos apressámos a corrigir, quando detectados”.*



As atenuantes a que os alegantes fazem referência não implicam qualquer alteração ao relatado, sendo que a situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

- No que concerne à **alínea b)**, é de referir que o auto de recepção foi celebrado em 27/06/00, coincidindo com os prazos de execução previstos e estipulados. No entanto, a conta final só veio a ser elaborada em 11/04/01 (passados mais de 9 meses após a efectivação daquele auto) e aprovada pela CMG em reunião de 10/05/01. Este procedimento contraria o estipulado no n.º 1 do art.º 201 do DL n.º 405/93, de 10/12, o qual prevê, após a recepção provisória, um prazo máximo de 44 dias para a elaboração da conta final.

Quanto a esta matéria, os alegantes aludem que: *“o auto de recepção foi celebrado em 27/06/2000 e que a conta final veio a ser realizada decorridos nove meses, ultrapassando, assim, o limite legal de 44 dias. Recordamos que, tal como consta da deliberação que aprova tal conta, datada de 10 de Maio de 2001, “a conta final só está a ser realizada com esta data devido a um desacordo entre o dono da obra e o adjudicatário relativamente aos valores finais, que somente agora foi ultrapassado”. O primeiro esboço da conta final foi, efectivamente, realizado a tempo de, em caso de concordância, poder ser aprovado dentro do prazo. Contudo, face ao desacordo superveniente, que inclusivamente motivou três novas medições da obra, os prazos foram, de facto, ultrapassados, por se entender que, para ser dotada de eficácia e para estar em condições de ser aprovada pelo Executivo, era imperioso que a mesma merecesse a total concordância, quer dos serviços técnicos do dono da obra, quer do adjudicatário (v. deliberação em anexo)”*.

- No que concerne à **alínea c)**, constatou-se que foram adjudicados em 02/05/00 à empresa “Alberto Couto Alves, Lda.”, trabalhos no âmbito da mesma empreitada, mediante **ajuste directo**, de acordo com o proposto nas informações do DOM datadas de 10/03/00, 20/03/00 e 10/04/00 (vd. fls. 441 a 442, 498 a 499 e 551 a 552 do Vol. X). Tais adjudicações foram objecto de celebração de três contratos (vd. fls. 425 a 427, 482 a 484 e 536 a 538 do Vol. X), cujos



valores ascenderam a 29.965.900\$00, 34.948.086\$00 e 34.298.544\$00, acrescidos de IVA à taxa legal de 5% (= 104.173.156\$50).

As aludidas informações referem nos respectivos pontos 5 e 6 o seguinte:

"5. Tendo em conta que o valor total dos trabalhos que ainda são necessários executar acrescidos do montante relativo a trabalhos a mais já aprovados excederá o limite legal dos 50%, será necessário proceder à abertura de novo concurso, conforme refere o n.º 2 do art.º 26 do D.L. 405/93, de 10 de Dezembro.

6. Considerando, contudo, que:

- a) O adjudicatário é titular do correspondente alvará para os trabalhos em causa, com as necessárias autorizações e classes;*
- b) Há vantagem de que seja o actual adjudicatário a realizar os trabalhos acima referidos, já que à obra não acrescerão os custos do estaleiro;*
- c) Os trabalhos a executar estão intimamente ligados com os já realizados sendo, por conseguinte muito difícil definir com rigor o limite de responsabilidade em cada uma das situações, para efeitos de aplicação do disposto nos art.º 207 e seguintes do citado diploma legal.*

Proponho que os trabalhos em causa, no valor de ... conforme consta da lista anexa, serem adjudicados à empresa ... mediante ajuste directo, ao abrigo b) e c), do art.º 136º do D.L. 59/99, de 2 de Março, concedendo-lhe um prazo de ... para execução dos respectivos trabalhos." (sublinhado nosso).

O que ressalta das informações é que os trabalhos foram ajustados directamente ao empreiteiro porque o mesmo já se encontrava a executar a empreitada "Circular Sul/Nascente (1ª fase) e ramal de acesso ao cemitério de Monchique", no âmbito da qual se efectivaram trabalhos, mas que não poderiam ser-lhe adjudicados por já excederem os 50% de trabalhos a mais.

Assim, o ajuste nada teria a ver com obras "*cuja execução só possa ser confiada a uma entidade determinada*" - art.º 136º n.º 1 al. b) do DL n.º 59/99, de 2/03, nem com "*a urgência*



imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra" -art.º 136º n.º1 al. c) do mesmo diploma.

Por tais motivos e atento o valor, o procedimento legal a adoptar teria de ser o concurso (público ou limitado com publicação de anúncio) - art.º 48º n.º 2 do DL n.º 59/99.

Relativamente a estes contratos assinala-se que:

- a. A correspondente despesa foi autorizada pelo Vereador Alberto Oliveira;
- b. Os pagamentos ocorridos na gerência, no montante de 104.173.156\$50, foram autorizados pelo Presidente da Câmara.

Consideram-se estas situações ilegais, por violação do art.º 48º, n.º 2 do DL n.º 59/99, de 02/03, e art.º 26.º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.

No que respeita a este assunto, os alegantes vêm dizer que: *"... Ao contrário do que referimos na alínea anterior, neste caso não se tratou de um lapso, mas de uma opção absolutamente consciente, ditada por novos factos e condicionantes de ordem técnica que consideramos cabalmente justificativos do procedimento adoptado, e que constam da informação remetida à equipa auditora do Tribunal de Contas, ainda em Guimarães. Sintetizando as alegações vertidas no relato, tais ajustes directos não são legais em virtude de não terem como objecto obras "cuja execução só possa ser confiada a uma entidade determinada", ou obras com "urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, desde que as circunstância invocadas não sejam, de modo algum, imputáveis ao dono da obra".*

Quanto à primeira condição, invocamos a informação remetida à equipa auditora, datada de 15 de Março de 2002 e subscrita pelo Director do Departamento de Obras Municipais, à qual nada temos a acrescentar ou corrigir, para reafirmar que, em nosso entender, pelas condicionantes de ordem técnica detalhadamente descritas, consideramos que, efectivamente, a boa gestão da intervenção em execução e a salvaguarda do interesse público ditavam que confiássemos as três obras em causa a uma só entidade, no caso, ao empreiteiro que já estava a executar a



intervenção com que tais obras estavam íntima e directamente relacionadas. O facto de todas as obras referidas reunirem esta condição enquadra legalmente os ajustes directos efectuados; Acresce que pelo menos em dois dos contratos se verificou, cumulativamente, a segunda condição:

- *o contrato 665 reporta-se a uma obra reivindicada por uma comunidade escolar, à qual entendeu a Autarquia dar provimento por forma a reforçar o sentimento de segurança dos utentes da Escola Primária da Cruz d'Argola, e que, justamente por ter tido origem em tal comunidade já com a obra em curso, não era previsível, nem ditada por circunstâncias que possam ser imputadas ao dono da obra;*
- *o contrato 667 foi justificado pela necessidade imperiosa de se procederem a alterações ditadas pelo projecto de Arquitectura do Parque da Cidade, que ficou pronto já com a empreitada da Circular Sul-Nascente em curso, da autoria de Arquitecto exterior à Câmara Municipal de Guimarães. É certo que a aprovação de tal projecto é imputável à Câmara, mas a sua concepção não o é.*

Em conclusão, mantemos que se verificaram condicionantes técnicas e factos novos que, associados à salvaguarda do interesse público, e à exigência de boa gestão dos investimentos públicos, ditaram que tais contratos fossem celebrados por ajuste directo, tal como foram."

O ora alegado já era do conhecimento da equipa de auditoria, pelo que se mantém o expresso no Relato. A inobservância dos procedimentos legais poderá implicar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

- Por fim, no que concerne à **alínea d)** há a referir que, conforme apuramento feito pela equipa (através dos documentos insertos de fls.1 a 574 do Vol. X), constatou-se (nos mapas a fls. 29 e 30 do Vol. IX), que a autarquia, aquando dos pagamentos ao empreiteiro do adiantamento concedido (25,12% do valor do contrato inicial) não procedeu à retenção da verba correspondente ao desconto de 0,5% para a CGA.



Handwritten signature

Mais se constatou que nos subseqüentes pagamentos relativos aos autos de medição dos trabalhos do contrato inicial a retenção não foi efectuada sobre o valor total do auto mas sim sobre este valor já descontado da percentagem do adiantamento.

Assim, resultou que dos 2.579.136\$00 (515.827.204\$00x0,005) que a autarquia deveria ter retido para entregar à CGA, apenas reteve 1.960.503\$00, subsistindo por isso um diferencial de 618.633\$00 que não foram entregues àquela instituição. A situação, contudo, encontra-se já resolvida (vd. G. Rec. a fls. 33 do Vol. IX).



3.3.5.6.2. "ARRANJO URBANÍSTICO DA AVENIDA ALBERTO SAMPAIO - PAVIMENTAÇÃO"

Para execução da empreitada acima referenciada, cujo preço base foi de 42.080.879\$00 + IVA, a CMG, através de despacho do vereador Alberto Oliveira de 13/09/99 (com poderes subdelegados), abriu concurso limitado sem publicação de anúncio - nos termos do n.º 1 do art.º 130º do DL n.º 59/99, de 02/03 - tendo sido, posteriormente, adjudicada à firma "Sociedade de Construções Guimar, Lda", pelo montante de 41.580.000\$00 + IVA (5%) = 43.659.000\$00, e celebrado o correspondente contrato em 14/01/00.

Foram, ainda, celebrados cinco contratos de trabalhos a mais, cujo montante global ascendeu a 10.130.060\$00 + IVA (5%) = 10.636.563\$00, o que corresponde a 24,3% do valor do contrato inicial.

Em termos conclusivos os procedimentos adoptados nas várias fases desta empreitada (que se apresentam resumidas de fls. 493 a 495 do Vol. III), respeitaram, de uma forma geral, as disposições legais a que a mesma estava sujeita, sendo apenas de relevar o facto de o contrato não conter as especificações quanto à forma, prazos e demais cláusulas sobre o regime de revisão de preços, contrariando o disposto na al. j) do n.º 1 do art.º 118º do DL n.º 59/99, de 02/03. Recomenda-se, pois, o cumprimento deste preceito legal.

Os responsáveis sobre esta matéria alegam que: *"Na cláusula 3.6 do Caderno de Encargos consta que o contrato estará sujeito a revisão de preços referindo, mais adiante, o ponto 14.5, a legislação e respectiva fórmula de revisão aplicáveis (Decreto-Lei n.º 348-A/86).*

No texto do contrato de adjudicação desta empreitada, consta a referência ao correspondente Programa de Concurso e Caderno de Encargos, documentos que, após assinados pelos intervenientes, ficaram arquivados no maço de documentos respectivo, fazendo, portanto, parte integrante daquele contrato.



Assim foi feito durante vários anos já que se entendia, conforme se disse, que sendo o Caderno de Encargos parte integrante do contrato, fica salvaguardado que as partes contraentes, porque conhecedoras de todos os documentos que assinam conjuntamente com o contrato, se vinculam a todas as cláusulas, resultem elas do próprio texto do contrato ou dos documentos que junto a este se arquivam.

Refira-se, a propósito, que é o próprio Código do Notariado que prevê, no seu artigo 64º (Documentos complementares), que os documentos que fazem parte do contrato possam ser descritos em documento separado, desde que lidos (ou dispensada a sua leitura) e rubricados pelos respectivos intervenientes.

Contudo, actualmente, faz-se constar do texto do próprio contrato a referência à cláusula do Caderno de Encargos relativa à revisão de preços.



4. AUDITORIA ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 2000 DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE GUIMARÃES

4.1. Introdução

A presente acção incluiu uma auditoria financeira à conta de 2000 dos SMAS, a qual, atenta a sua dimensão, foi de abrangência mais reduzida, sendo ainda de relevar os seguintes aspectos:

- a) A AMG, em 20/12/01, mediante proposta da CMG, deliberou aprovar o “Projecto de Dissolução dos SMAS” e o “Projecto de Criação de uma Empresa Intermunicipal de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela”, designada por VIMÁGUA, EIM. Esta teria por objecto principal a gestão e exploração dos serviços públicos de água e saneamento, constituída pelos Municípios de Guimarães e Vizela e pela “Eco-Ave, Sucatas, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada”.
- b) O capital da VIMÁGUA é de quinhentos mil euros, correspondendo quatrocentos e quarenta e sete mil e quinhentos euros ao município de Guimarães, cinquenta mil euros ao município de Vizela e dois mil e quinhentos euros à Eco-Ave.

De acordo com o projecto aprovado pela AMG, os Serviços Municipalizados foram dissolvidos simultaneamente com a constituição da VIMÁGUA - EIM, efectuada por escritura pública em 19/02/02 (fls. 422 a 441 do Vol. XII), portanto já no decurso dos trabalhos de campo da auditoria.



4.2. Caracterização e Avaliação do Sistema de Controlo Interno

Os serviços municipalizados devem, tal como dispõe o n.º 1 do art.º 27.º do DL n.º 226/93, de 22/06, adoptar os procedimentos previstos no Dec. Regulamentar. n.º 92-C/84, de 28/12, designadamente os constantes do seu Capítulo IV.

Contrariando aquelas disposições legais, a equipa de auditoria constatou que nos SMAS não só não existia regulamento interno para os procedimentos contabilísticos como **não foi implementado um sistema de controlo interno**, havendo ainda determinados procedimentos, a seguir discriminados, que contrariam as regras de controlo:

- o Diário de Tesouraria e o Resumo Diário de Tesouraria não obedecem ao conteúdo obrigatório constante dos anexos ao Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12;
- os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria, não existindo, neste caso, a necessária segregação de funções entre esta e a Contabilidade;
- as reconciliações bancárias são efectuadas só no final do ano, para integrarem a documentação de prestação de contas, sendo que, à data de realização da auditoria, as últimas referiam-se a 31/12/00;
- os balanços à Tesouraria não são efectuados com a regularidade prevista no art.º 15º, n.º 2 do citado decreto regulamentar, sendo que os últimos realizados e presentes à equipa reportam-se a 31/12/00;
- as contas correntes com instituições de crédito estão na Tesouraria.

Das situações retratadas não constatou a equipa reflexos negativos na esfera financeira.

Deixa-se, portanto, nota destas situações, como chamada de atenção para o Conselho de Administração.



No que se relaciona com a situação em apreço, os alegantes vem referir que: *“No que diz respeito às conclusões sobre o Sistema de Controlo Interno, informa-se que, com a criação da empresa intermunicipal VIMÁGUA, EIM, foram já adoptados os regulamentos que, julgamos, garantem a total satisfação das deficiências apontadas, conforme informação técnica que se junta em anexo.”*

Face ao alegado e à situação concreta, nada mais há a comentar.

4.3. Breve análise económico-financeira dos SMAS

A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras dos SMAS, designadamente, Balanço e Demonstração de Resultados referentes ao período de 01/01/98 a 31/12/00 e Mapa de Fluxos Financeiros de 2000.

No ano de 2000 os SMAS obtiveram um resultado líquido positivo de 15.041 contos resultante, de acordo com informação constante do Relatório de Gestão (fls. 259 do Vol. II), do facto de se ter verificado um desvio positivo superando as expectativas existentes no Orçamento, na actividade de Drenagem e Tratamento de Águas Residuais resultado de um número de utentes superior ao estimado.

Os proveitos registados no exercício, no valor de 1.441.489 contos, representam um acréscimo relativamente ao ano anterior de 10,2% reflectindo, assim, um aumento da actividade, com destaque para as vendas e prestações de serviços.



ANÁLISE ECONÓMICA

Por forma a analisar a situação económica dos SMAS apresenta-se a fls. 498 do Vol. III o mapa comparativo das Demonstrações de Resultados para o período antes referido.

Analisando comparativamente os elementos constantes do mesmo mapa, verifica-se o seguinte:

A - Proveitos

Globalmente, os proveitos operacionais têm vindo a crescer progressivamente de ano para ano tendo registado no triénio uma evolução positiva de 43,0%.

As Vendas, rubrica com assinalável expressão no conjunto deste tipo de proveitos, representa no primeiro ano da análise cerca de 59% e nos dois últimos anos cerca de 46%.

Os proveitos relacionadas com as prestações de serviços apresentaram um crescimento em 2000, relativamente a 1998, de 289,3%. A rubrica "Trabalhos para a própria empresa", que nos dois primeiros anos representou 17% e 18% respectivamente, decresceu em 2000, passando a representar 13,8%.

Da leitura do mapa, resulta ainda que os SMAS não estão dependentes dos subsídios à exploração, que apenas foram utilizados em 2000, e de valor relativo, na ordem de 0,35%.

B - Custos

Os **custos operacionais** globais tiveram, no triénio, um acréscimo de 37,8%. Porém, confrontando os custos com os proveitos, verifica-se, nestes últimos, uma maior variação em sentido positivo que contribuiu para aumentar os resultados operacionais (sempre positivos desde 1998) os quais mais do que duplicaram em 2000 relativamente ao ano anterior.

Neste capítulo registaram-se algumas variações significativas, em termos absolutos, como é o caso dos "Fornecimentos e serviços externos" e "Amortizações do Exercício", os quais representam 56% a 64% dos custos operacionais em 2000.



Os "Custos com o Pessoal", que representam, sem dúvida, uma parcela significativa (31% em média) deste tipo de custos, denotam um ligeiro decréscimo em 2000 (0,1%) sendo que, para o triénio, a variação positiva é de 9%.

C - Resultados

O comportamento dos resultados, observados nas suas diversas vertentes, apresenta-se homogéneo ao longo do triénio, sendo que, no que respeita aos resultados operacionais, financeiros e líquidos, são sempre positivos e os extraordinários são sempre negativos.

Analisando cada um deles, extrai-se a seguinte síntese:

Resultados Operacionais - são sempre positivos com evolução crescente.

Em 2000 os proveitos operacionais totais ascendem a 1.419.033 contos, enquanto que os custos operacionais totais assumem os 1.310.008 contos, advindo deste facto um resultado operacional positivo, no montante de 109.025 contos, mais do que duplicando os do ano anterior (53.471 contos);

Resultados Extraordinários - desde 1998 que apresentam sempre valores negativos tendo sofrido uma variação de sentido contrário em 1999 de 42,6%. Comparativamente ao ano de 1998, estes resultados em 2000 registaram uma variação na ordem dos 116,6%, passando de -47.375 contos para -102.598 contos.

Resultados Financeiros - sempre positivos com uma ligeira diminuição em 2000 que, relativamente ao ano de 1999, decresceram 17%.

Resultados Líquidos - aumentaram em 1999 na ordem dos 3.878,5% relativamente a 1998. Apresentam-se positivos na exacta medida em que os resultados operacionais e financeiros suplantam, no seu conjunto, os resultados extraordinários que são sempre negativos. Em 2000 estes resultados regrediram em 59% comparativamente com os resultados do ano anterior.



Álvaro Cruz

ANÁLISE FINANCEIRA

Com o objectivo de analisar os a estrutura patrimonial dos SMAS, apresenta-se de seguida, um mapa comparativo de balanços.

ANÁLISE COMPARATIVA DE BALANÇOS

Unid.: Contos

DESCRIÇÃO	1998		1999		2000		% Variação		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	99/98	00/99	00/98
ACTIVO									
ACTIVO FIXO									
Imobilizado Incorpóreo	29.163	0,42	28.948	0,37	57.280	0,66	-0,74%	97,87%	96,41%
Imobilizado Corpóreo	6.439.029	91,69	7.169.217	92,09	7.950.754	91,67	11,34%	10,90%	23,48%
Total do Activo Fixo	6.468.192	92,11	7.198.165	92,47	8.008.034	92,33	11,29%	11,25%	23,81%
ACTIVO CIRCULANTE									
Existências	71.244	1,01	77.475	1,00	86.651	1,00	8,75%	11,84%	21,63%
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	383.004	5,45	370.661	4,76	413.732	4,77	-3,22%	11,62%	8,02%
Out. aplicações de Tesouraria	20.001	0,28	25.000	0,32	24.999	0,29	24,99%	0,00%	24,99%
Disponibilidades	45.393	0,65	78.463	1,01	47.364	0,55	72,85%	-39,64%	4,34%
Total do Activo Circulante	519.642	7,40	551.599	7,09	572.746	6,60	6,15%	3,83%	10,22%
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Proveitos	30.398	0,43	0	0,00	0	0,00	-	-	-
Custos Diferidos	4.253	0,06	34.961	0,45	92.239	1,06	722,03%	163,83%	2068,80%
TOTAL DO ACTIVO	7.022.485	100,00	7.784.725	100,00	8.673.019	100,00	10,85%	11,41%	23,50%
CAPIT. PRÓPRIO E PASSIVO									
CAPITAL, RESERVAS E RESULTADOS									
Capital, Reservas e Res. Trans.	6.473.088	92,18	7.352.916	94,45	8.093.144	93,31	13,59%	10,07%	25,03%
Resultado Líquido do Exercício	921	0,01	36.642	0,47	15.041	0,17	3878,50%	-58,95%	1533,12%
Total do Capital Próprio	6.474.009	92,19	7.389.558	94,92	8.108.185	93,49	14,14%	9,72%	25,24%
PASSIVO									
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	548.476	7,81	395.167	5,08	564.834	6,51	-27,95%	42,94%	2,98%
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Custos	0		0		0	0,00	-	-	-
Total do Passivo	548.476	7,81	395.167	5,08	564.834	6,51	-27,95%	42,94%	2,98%
TOTAL DO C. PRÓP. E PASS.	7.022.485	100,00	7.784.725	100,00	8.673.019	100,00	10,85%	11,41%	23,50%

Fonte: Balanços 00/98 SMASG

Da leitura deste quadro, destacam-se as seguintes conclusões:

- a) O Imobilizado corpóreo, rubrica com a maior expressão no total do activo (em média 92%), registou, no triénio, um acréscimo de cerca de 23,48%;



- b) No que concerne ao Activo Circulante a rubrica "Dívidas de Terceiros de Curto Prazo" apresentou um aumento, no período em análise (1998-2000), de cerca de 8%, tendo-se registado uma diminuição de 3,22% em 1999;
- c) A inexistência de Passivo de Médio e Longo Prazo;
- d) Na rubrica "Dívidas a Terceiros de Curto Prazo", em 2000 verificou-se uma inversão na tendência decrescente, verificada no ano anterior, ocorrendo um acréscimo significativo na ordem dos 42,94%. Este último acréscimo deve-se, nomeadamente, ao facto dos SMAS terem registado um aumento da sua actividade.

Por forma a completar o estudo efectuado anteriormente aduz-se o seguinte quadro:

Unid. : %

Designação	Fórmulas	Anos		
		98	99	00
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante/}}{\text{Exigível de curto Prazo.}}$	0,95	1,40	1,01
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Dispon.+Realizavel/}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,82	1,20	0,86
Fundo Maneio (Contos)	Act. Circ .- Pas. curto Prazo	-28834 c.	156432 c.	7912 c.
Autonomia Total	$\frac{\text{Cap. Próp.}/\text{Act. Total}}$	0,92	0,95	0,93
Solvabilidade	$\frac{\text{Cap. Próp.}/\text{Total Passivo}}$	11,80	18,70	14,37

Cálculos auxiliares a fls. 88 do Vol. XII

Em síntese:

⇒ Os serviços não têm grandes dificuldades em satisfazer os seus compromissos de curto prazo, uma vez que ao longo do triénio o rácio de liquidez geral tem apresentado sucessivamente valores próximos ou acima da unidade e com crescimento acentuado em 1999, embora registe no ano seguinte uma inversão na sua tendência. Registam-se valores com igual tendência no fundo maneio, ou seja o activo circulante cobre o passivo circulante sendo por isso cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo, situação que não se verificava em 1998.



⇒ Os SMAS possuem capacidade para fazer face aos compromissos assumidos com o exterior, dado que o Capital Próprio, que aumentou ao longo do triénio, é largamente superior às dívidas assumidas com terceiros.

Em conclusão e apesar de não se possuírem dados estatísticos por forma a comparar a realidade da entidade em estudo com outros organismos da mesma natureza, poder-se-á caracterizar a situação económica e financeira dos SMAS como satisfatória, não estando dependente de subsídios à exploração, ou de crédito bancário.

4.4. Conta de gerência

No final da fase de planeamento, foi remetido ao PC (também Presidente do Conselho de Administração dos SMAS) um fax no qual foi solicitado alguma documentação reputada como necessária.

Os trabalhos de auditoria realizados, por um lado cingiram-se em especial a aspectos decorrentes da análise dos documentos de prestação de contas, salientando-se desde já, que, no que concerne a prestação, organização e documentação da Conta de Gerência destes serviços municipalizados, foram respeitados o art.º 12º do DL n.º 226/93, de 22/06 e as Instruções n.º 1/94 - 2ª Secção do TC.

Por outro lado, procedeu-se à leitura do livro de actas e à verificação de outros documentos a fim de tomar conhecimento da dimensão e funcionamento dos Serviços, conferência de documentos de despesa e recolha de elementos relativos às situações que se descrevem nos pontos 4.4 a 4.6 seguintes.



4.4.1. Análise de documentos

De acordo com o previsto no Plano Global/Programa de Auditoria (fls. 1 a 7 do Vol. III), procedeu-se à conferência dos documentos das contas a seguir indicadas:

Contas do balanço	Designação	Saldo
25	Terceiros - CMG	147.914.478\$00
79	Proveitos e Ganhos Extraordinários	10.551.704\$00

Das análises efectuadas aos respectivos documentos nada de relevante há a relatar.

Conta de documentos:

À data da realização da auditoria (06/03/02) a conta-corrente de documentos debitados ao Tesoureiro apresentava um saldo de 55.230.219\$00 (vidé quadro de fls. 499 a 500 do Vol. III).

A equipa de auditoria constatou ainda que, desde 1998, a receita virtual respeitante a cobrança de água deixou de ser debitada ao Tesoureiro, apresentando-se (a fls. 500 do Vol. III) os montantes por cobrar desde essa data. Solicitada justificação para este procedimento, foi esclarecido através de nota explicativa (fls. 13 do Vol. XII) que *“Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento da Câmara Municipal de Guimarães, informatizaram os processos de gestão de clientes, facturação e cobrança, através da implementação do Sistema Comercial de Gestão de Águas (SCGA), da EDP/EDINFOR.*

(...)

Com o tratamento informático da facturação e cobrança, com vantagens de maior eficácia desse serviço e garantia de controlo dos valores facturados e cobrados, crescendo o facto de o controlo já não se efectuar pelo recibo físico e por emissões mensais, deixou de se efectuar a partir da referida data débitos ao tesoureiro.”



Nos termos do art.º 7.º, n.º 2 do Dec.-Reg. N.º 92-C/84, de 28/12 "as receitas orçamentais e as entradas de fundos por operações de tesouraria são cobradas virtualmente se os respectivos documentos de cobrança forem previamente debitados ao tesoureiro por exigência da lei ou resolução de entidade com competência para o efeito". Contudo, com a publicação do POCAL verificou-se sobre esta matéria uma modificação no sentido de que "as receitas de todas as autarquias locais, sejam as que remetem os documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas sejam as que estão dispensadas de o fazer, podem ser cobradas virtual ou eventualmente. As receitas são cobradas virtualmente se os respectivos documentos de cobrança forem debitados ao tesoureiro por deliberação do órgão executivo." (Ponto 2.6.2. do DL n.º 54-A/99, de 22/02).)

Atentos os montantes em dívida, foram questionados os serviços sobre quais as diligências tomadas com vista à arrecadação daquela receita tendo sido prestados os necessários esclarecimentos, através de nota justificativa (fls. 22 a 69 do Vol. XII), na qual são descritos exhaustivamente os procedimentos adoptados até ao envio dos processos de dívida para Tribunal.



4.5. Empreitada “Drenagem de Águas Residuais e Abastecimento de Água ao Sector de Guimarães - Colectores e Conduitas da EN 105 Nespereira e Polvoreira”

Para execução da empreitada referenciada, cujo preço base foi de 33.285.703\$00 + IVA, através de deliberação do Conselho de Administração dos SMAS de 13/09/99, foi aberto concurso limitado sem publicação de anúncio - nos termos do n.º 1 do art.º 130º do DL n.º 59/99, de 02/03 - tendo sido adjudicada, em 30/12/99, à firma “Rodrigues e Camacho, Lda”, pelo montante de 36.818.968\$00 + IVA (5%) = 38.659.916\$00.

Porém, quando o processo foi presente ao Notariado Privativo da Câmara Municipal, para celebração do contrato escrito, este departamento entendeu devolvê-lo com a seguinte justificação (vd. Informação da Directora do Departamento de Administração Geral, de 29/02/00, a fls. 232 do Vol. XII):

“Tendo recebido o processo respeitante ao concurso em epígrafe para efeitos de contrato, cujo valor de adjudicação é de 36.818.968\$00 + IVA, cumpre-me submeter à v/ consideração a interpretação que está a ser seguida (...) quanto à aplicação no tempo da lei das empreitadas de obras públicas. Assim, é entendido que o que determina, no caso de concursos limitados, a vigência da lei, é a data em que segue o ofício convite aos empreiteiros e não a decisão (despacho ou deliberação) que determinou a abertura do concurso.

O Decreto-Lei nº 163/99, de 14 de Setembro, veio introduzir diversas alterações ao DL nº 59/99, entre outras, no que respeita ao valor para efeito de concurso limitado, estabelecendo o seu limite em 25.000 contos.

No caso em apreço, a deliberação que determinou a abertura do concurso data de 13 de Setembro de 1999, tendo os respectivos ofícios-convite a data de 30 do mesmo mês de Setembro, data em que estava já em vigor o DL 163/99 referido”.

Em face da situação, o Conselho de Administração dos SMAS deliberou, em 03/03/00, anular parte da acta de 30/12/99, pela qual tinha adjudicado à mencionada firma a execução da



empreitada, e deliberou, ainda, invocando a urgência na realização dos trabalhos e com fundamento no disposto no art.º 136º, n.º 1, al. c) do DL n.º 59/99, de 02/03, adjudicá-la por **ajuste directo** pelo valor já concursado, que era de 36.818.968\$00 + IVA, tendo celebrado o respectivo contrato escrito em 12/04/00.

Posteriormente, a 1.ª Secção (em Subsecção) do Tribunal de Contas em sessão de 27/06/00 examinou o referido contrato tendo proferido o Acórdão n.º 50/00 pelo qual lhe recusou a concessão do visto, fundamentando a sua decisão no facto de as razões invocadas pela CMG não justificarem legalmente o recurso ao ajuste directo.

Verifica-se que, em caso de *recusa de Visto* a um contrato, nos termos do art.º 45º da LOPTC, os trabalhos realizados poderão ser pagos após a notificação da recusa, desde que se verifiquem duas condições:

- 1.ª - que tenham ocorrido após a celebração do contrato e até à notificação da *recusa*;
- 2.ª - que o valor dos mesmos não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o período em causa (entre a data da celebração e a data da notificação da *recusa*).

Respeitando o disposto naquele artigo, os SMAS apenas procederam ao pagamento dos montantes identificados no quadro seguinte, que não ultrapassam os valores contratualmente estabelecidos para o período em questão (23.364.410\$00) (fls. 215 do Vol. XII).

Ordens de Pagamento		Obs.
N.º	Valor	
1832/00	6.377.083\$00	AM 1
1927/00	7.489.674\$00	AM 2
2105/00	5.237.409\$00	AM 3
Total	19.104.166\$00	

Face ao exposto, nada acresce relatar quanto a esta empreitada.



4.6. Fornecimentos de projectos

4.6.1. "Reforço do abastecimento de água a partir das captações das Taipas - Rede de distribuição a partir dos Reservatórios R3"

A-Questões prévias

A CMG celebrou um contrato titulado de fornecimento (fls. 334 a 336 do Vol. XII), pelo preço de 12.000.000\$00 + IVA, de cuja análise resulta o seguinte:

- 1 - O contrato foi celebrado em 22/09/99 pelo presidente da CMG, que outorgou em representação da mesma e pelo Eng.º António José Lopes Gaspar.
- 2 - Constituiu objecto do aludido contrato o fornecimento do projecto de "Reforço do abastecimento de água a partir das captações das Taipas - Rede de distribuição a partir dos Reservatórios R3".

B-Suporte documental prévio à celebração do contrato - os factos

A celebração do contrato assenta na seguinte documentação:

- a) informação do Director Delegado dos SMAS de 31/05/99, que aponta para a necessidade de executar as redes de distribuição a partir do reservatório R3 e opinando no sentido de que fosse feita a adjudicação ao gabinete do Eng.º António Gaspar, Consultores de Engenharia Sanitária, Lda, pelo preço estimado de 12.000.000\$00, mais IVA;
- b) a dita informação foi objecto de deliberação favorável do Conselho de Administração dos SMAS tomada em 18/06/99;
- c) O fundamento legal assenta na al. b) do art.º 36º e art.º 37º n.º 1, ambos do DL n.º 55/95, de 29/03, que justifica o ajuste directo;



- d) A deliberação do Conselho de Administração dos SMAS foi ratificada pelo Presidente da CMG, por despacho de 21/07/99, vindo o contrato a ser celebrado em 22/09/99;
- e) O prazo de entrega do projecto era de 15 dias a contar da data da assinatura do mesmo contrato;
- f) Sob o ponto de vista financeiro verificou-se que foi executado, tal como consta da OP n.º 443 (a fls. 363 do Vol. XII), na importância de 20.572.062\$00 (17.582.959\$00+IVA à taxa de 17%), pagos em 03/03/00.

C- Caracterização do contrato

Importa, antes de mais, proceder à caracterização do contrato na medida em que a vontade das partes se centrou na execução do projecto, definindo o seu objecto como contrato de fornecimento, o qual fica sujeito ao regime do DL n.º 55/95, de 29/03.

Convirá recordar que este diploma autonomizou, na sua Secção VII do Título III, art.º 94.º, os procedimentos para trabalhos de concepção, distinguindo-os como sendo aqueles destinados a fornecer à entidade pública contratante, nos domínios da arquitectura e engenharia, entre outros, um plano ou projecto seleccionado por um júri com base num concurso, com ou sem prémios (cfr. art.º 94º citado).

As regras a observar nos concursos para trabalhos de concepção constam do art.º 95º e não foram observadas.

Em vez disso, foi invocada a al. b) do n.º 1 do art.º 36º do mesmo diploma para justificação de ajuste directo, aplicado por força do n.º 1 do art.º 37º também invocado.

Estes artigos conjugados dispõem que o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, "quando o contrato a celebrar venha na sequência de um concurso para trabalhos de concepção, e, de acordo com as regras aplicáveis, deva ser atribuído a um dos candidatos



seleccionados, caso em que todos os candidatos seleccionados devem ser convidados a participar nas negociações, ou ao candidato seleccionado”.

D- Conclusões

1. Os concursos para trabalhos de concepção, nos quais se integram os domínios de arquitectura e engenharia, estavam sujeitos a regras específicas constantes do art.º 95º do DL n.º 55/95, de 29/03, sendo o procedimento o concurso público ou o limitado por prévia qualificação.
2. Porém, mesmo que de outro modo fosse entendido, o ajuste directo não era possível, quer em função do valor, que exigia procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio quando este seja superior a 7.500 contos e até 20.000 contos, quer porque a al. b) do n.º 1 do art.º 36.º impunha a verificação de outros requisitos.

Ou seja, a adjudicação foi efectuada com violação do tipo de procedimento exigido por lei, pelo que a mesma se tem de considerar ilegal, como ilegais são, consequentemente, os pagamentos efectuados ao seu abrigo, que na gerência ora em apreciação ascenderam ao valor de 20.572.062\$00, os quais foram autorizados pelo Presidente do CA António Magalhães da Silva, em violação do art.º 26.º, nº 1, do DL n.º 341/83, de 21/07. A situação é, pois, susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Sobre esta matéria, os responsáveis anexaram informação (fls. 425 a 428) prestada pelo então Director Delegado dos SMAS, a qual se transcreve seguidamente:

“1- TIPO DE PROCEDIMENTO

O entendimento dos Serviços sobre a definição de «Trabalhos de Concepção» é semelhante ao entendimento contido nas anotações do Dr. António Cordeiro da Cunha, na sua obra «Regime da Realização de Despesas Públicas e da Contratação pública», que passamos a citar: «Embora não esteja claro, entendemos que, em função do regime, características e natureza, o sentido útil do conceito de «trabalhos de concepção», envolve inovação, acto de ser gerado, geração, equivalente ao «concurso de ideias».



Por este motivo, no n.º 1 do Artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, se prevê a possibilidade de atribuição de prémios e, no n.º 2 do mesmo, do direito de não celebração de contrato na sequência do concurso.

Como exemplo de «trabalhos de concepção», poderíamos considerar as obras especiais de engenharia como, por exemplo, pontes, barragens, concepção dos grandes sistemas de abastecimento de água, fundações especiais, etc.

*No caso concreto, o que está em causa é um **Projecto de Execução** que não envolve inovação e cujo objectivo é preparar o suporte técnico para posterior lançamento de concurso de empreitada.*

Pelos motivos acima expostos, enquadrámos o concurso em causa nos Procedimentos Gerais, previstos na secção I do Capítulo II do Decreto-Lei 55/95, de 29 de Março.

2-ESCOLHA DO PROCEDIMENTO

Dado que a fase de projecto de concepção é anterior a 1995, a escolha do procedimento para o concurso do Projecto de Execução acima identificado, obedeceu ao estipulado na alínea b) do número 1, do Artigo 36.º, Conjugado com o n.º 1 do Artigo 37.º, ambos do decreto-Lei n.º 55/95.

Os responsáveis, nas alegações apresentadas não acrescentaram novos dados à factualidade descrita, independentemente de se tratar ou não de trabalhos de concepção, não se encontrando, em qualquer caso, justificação para a não observância do tipo de procedimento exigido por lei pelo que se mantêm as conclusões atrás expressas. A situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b), n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



4.6.2. "Abastecimento de água a partir da captação das Taipas - Remodelação e ampliação da Central das Taipas - Equipamento electromecânico"

Com os objectivos definidos no contrato de fornecimento, consubstanciados na elaboração do projecto de execução identificado em epígrafe, este fornecimento foi adjudicado à firma "Ideoprojecto, Consultores de Engenharia, Lda".

A adjudicação foi titulada por contrato celebrado em 12/05/97 e outorgado pelo PC, António Magalhães da Silva, após ratificação por si efectuada da deliberação do Conselho de Administração dos SMAS, de que é também presidente.

O valor do contrato é de 3.916.720\$00, acrescido de IVA, tendo um prazo de entrega de 45 dias.

Os pagamentos seriam contra a factura.

São estes os escassos elementos que constam do contrato, nada mais havendo quanto a honorários a abonar ao contratante projectista.

Verificou-se que no ano de 2000 foram efectuados pagamentos no valor de 3.245.568\$00, mais IVA, através das OPs n.ºs 586 e 1744 (vd. fls. 395 e 399 do Vol. XII), ascendendo o montante global, ao abrigo deste contrato, ao valor de 7.282.610\$00, acrescidos de IVA (vd. cópias das OPs n.ºs 994 e 1265, de 1997 e 1279 de 1999 insertas a fls. 409, 413 e 416, do Vol. XII).

Ora, independentemente da natureza dos contratos, estes, de acordo com o art.º 406º do Código Civil, devem ser pontualmente cumpridos e só podem modificar-se ou extinguirem-se por mútuo consentimento dos contraentes ou nos casos admitidos por lei.

Porém, valem aqui as mesmas considerações tecidas sobre a natureza dos trabalhos a que se aludiu no ponto 4.6.1. anterior, mormente no ponto 1 das conclusões, pelo que a adjudicação foi efectuada com violação do tipo de procedimento exigido por lei.



Em consequência, os pagamentos efectuados na gerência em apreciação, no montante de 3.797.315\$00 (3.245.568\$00 mais IVA à taxa de 17%), são ilegais, por violação do art.º 95º do DL n.º 55/95, de 29/03 e consequentemente do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07, tendo sido autorizados pelo Presidente do CA, António Magalhães da Silva.

Ns alegações apresentadas sobre esta matéria os responsáveis fazem remissão para informação anexa prestada pelo então Director Delegado dos SMAS, cujo teor se transcreve seguidamente:

“1 - TIPO DE PROCEDIMENTO

Relativamente a esta questão, valem as mesmas considerações tecidas sobre a natureza dos trabalhos a que se aludiu relativamente ao item III/6-1.

2 - ESCOLHA DO PROCEDIMENTO

Depois de definido o tipo de procedimento, dado o valor estimado pelos serviços para o custo do projecto e, ainda, de acordo com a alínea c) do n.º 1 do Artigo 32.º, procedeu-se a um concurso limitado sem apresentação de candidaturas (Anexo1).

3 - EXECUÇÃO DO CONTRATO

Atendendo a que, a proposta do adjudicatário faz parte integrante do contrato de fornecimento (Anexo 2) e que a mesma refere que os honorários são calculados com base na Tabela Oficial para o Cálculo de Honorários (Anexo 3), os pagamentos foram efectuados de acordo com a respectiva tabela, com o desconto proposto de 20%.

Importa acrescentar que, de acordo com as instruções para o cálculo de Honorários para os projectos de obras públicas, os mesmos são estabelecidos em percentagem do custo da obra e de acordo com a tabela constante do anexo II para projectos completos (n.º do artigo 11.º).

No n.º 3 do mesmo Artigo, dispõe-se que no cálculo dos honorários, considerar-se-ão, com base de incidência das respectivas percentagens, as seguintes:

- a) Assinatura do contrato: estimativa orçamental da obra;*
- b) Fase do projecto: Estimativas ou orçamentos apresentados pelo autor do projecto e aprovados pelo dono da obra;*



c) *Consignação da Obra: Preço global da adjudicação;*

d) *Recepção provisória da obra: Conta final da empreitada.*

Por outro lado, o n.º 4 preceitua que os honorários serão sucessivamente ajustados em função das estimativas e orçamentos aprovados, do preço de adjudicação e da conta final da obra (Anexo 4).

Assim sendo, existe impossibilidade real dos valores calculados para o contrato, serem iguais aos pagamentos efectuados. (...)"

Face às alegações dos responsáveis, convirá mais uma vez relembrar que - quer no âmbito do DL n.º 55/95, de 29/03 quer no do DL n.º 197/99, de 08/06 - os contratos de concepção destinam-se a fornecer projectos ou planos, designadamente nos domínios da arquitectura e engenharia civil. Neste sentido, mantêm-se as conclusões atrás expressas, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

5. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção e nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57.º, n.º 1 e art.º 58.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente bem como a todos os membros do actual executivo camarário vimeirense;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 2): € 15 516,02;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em 6 Março de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(com a declaração
de v. t. em anexo)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Tribunal de Contas

Relatório de auditoria ao Município de Guimarães – Gerência de 2000

Declaração de voto

Voto o relatório. Não obstante, relativamente às situações de pagamentos na gerência que têm a sua origem em autorizações de despesa efectuadas em gerências anteriores, mantenho a posição de principio expressa na alínea a) da declaração de voto que subscrevi no Relatório de Auditoria ao Município da Figueira da Foz - Gerência de 1999 (Relatório de Auditoria nº 32/02-2ª Sec.) e que reiterarei na alínea b) da declaração de voto que subscrevi no Relatório de Auditoria ao Município da Amadora - Gerência de 2000 (Relatório de Auditoria nº 1/03-2ª Sec.), ambos divulgados na página da Internet do Tribunal - www.tcontas.pt.

Lisboa, 6 de Fevereiro de 2003

O juiz conselheiro

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Handwritten signature

6 – ANEXOS

1. Eventuais infracções financeiras

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.2.4	<p style="text-align: center;">S.C.I.</p> <p>Inexistência de designação, no ano 2000, por parte do órgão executivo, dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos obrigatórios inerentes ao Sistema de Controlo Interno nas vertentes orçamental e de tesouraria, inexistência de regulamento interno que definisse especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e à guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística.</p> <p>A responsabilidade pela situação é do executivo municipal.</p>	Art.ºs 14º e 17º do Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.



Álvaro Cunha

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.4.1.1	<p>Fornecimento de projectos diversos para a "Zona de Couros"</p> <p>Pagamentos ilegais referentes a contrato de fornecimento de um projecto de arquitectura cuja adjudicação não respeitou os procedimentos concursais exigidos por lei.</p> <p>Na gerência em apreço os pagamentos no montante de 24.690.928\$000, foram autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	Art.º 95º do DL n.º 55/95, de 29/03 e art.º 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 27/07.



Diário Contas

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.4.1.2.	<p>Fornecimento de materiais inertes</p> <p>Despesas e pagamentos ilegais referentes ao fornecimento de materiais inertes para além do prazo contratualmente estabelecido. Não observância dos procedimentos concursais adequados após aquele prazo.</p> <p>A autorização da despesa no ano de 2000 baseou-se no despacho inicial de adjudicação do Presidente da Câmara de 02/03/98.</p> <p>Na gerência em apreço os pagamentos no montante de 13.414.237\$00 foram autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	Art.º 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 27/07 e DL n.º 197/99, de 08/06.



Diário Contas

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.5.2.1.4.1	<p>Pagamentos ilegais na sequência de adjudicação em 1998 por ajuste directo à Turipenha da prestação de serviços de gestão, controlo, vigilância e limpeza do Parque de Campismo da Penha.</p> <p>Montante: 7.200 contos</p> <p>As correspondentes OPs foram assinadas pelo Presidente da Câmara</p>	<p>Art.º 32º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 55/95, de 29/03, art.º 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07.</p>
3.3.5.2.1.4.4	<p>Não arrecadação de receitas provenientes do Parque de Campismo da Penha (municipal), derivada de um acordo entre a CMG e a Cooperativa Turipenha, para que esta última as utilizasse.</p> <p>Montante: 5.572.617\$00</p> <p>Responsáveis: os membros do executivo camarário.</p>	<p>Art.º 64º, n.º 2, al. d), da Lei n.º 169/99, de 18/09</p>



Diário Contas

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.5.2.2.	<p style="text-align: center;">Casfig, E.M.</p> <p>Transferência de verbas no montante de 14.275.000\$00, para a Casfig, E.M., sem precedência de contrato-programa para essa finalidade, ou qualquer outro título adequado.</p> <p>Responsáveis: Os membros do executivo camarário que constam da acta da reunião de Câmara de 13/04/00, onde foi aprovada a transferência para a Casfig: António Magalhães da Silva (PC), António Azevedo e Castro, Armindo José Ferreira da Costa e Silva, Alberto Teixeira de Oliveira, Domingos Bragança Salgado, Francisca Maria da Costa Abreu,</p> <p>Os pagamentos no montante de 14.275.000\$00, foram autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	Art.º 31º, da Lei n.º 58/98, de 18/08, art.º 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07.



Diário Contas

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.5.5.3	<p data-bbox="475 499 799 533">Prestações de Serviços</p> <p data-bbox="352 577 922 734">Pagamentos ilegais na sequência da celebração de três contratos de prestação de serviços sem precedência do procedimento concursal previsto por lei</p> <p data-bbox="352 779 922 853">Montantes: 4.098.490\$00, 4.098.490\$00 e 3.962.940\$00</p> <p data-bbox="352 898 922 972">Os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	<p data-bbox="938 577 1426 689">Artº 32º, nº 1, alínea c), do DL nº 55/95, de 29/03, artº 26º, nº 1, do DL nº 341/83, de 21/07.</p>



Álvaro Cunha

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.5.6. 1	<p><u>“Circular Urbana Sul-Nascente (1ª-fase) e ramal de acesso ao cemitério de Monchique</u></p> <p>Pagamentos ilegais, em 2000, na importância de 17.451.000\$00, autorizados pelo Presidente da Câmara, correspondentes a contratos de trabalhos a mais celebrados em 1999 e que não foram remetidos a visto do TC.</p>	<p>N.º 1 do art.º 7º do DL n.º 161/99, de 12/5. N.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07.</p>
	<p>Autorização de despesa e pagamentos ilegais, na sequência de adjudicações efectuadas sem obediência aos procedimentos legalmente exigidos (ajuste directo em lugar de concurso).</p> <p>A correspondente despesa foi autorizada pelo vereador Alberto Oliveira, de que resultaram pagamentos em 2000 no montante de 104.173.156\$50 autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	<p>Art.º 48º n.º 2 do DL 59/99, de 02/03, e n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07.</p>



Handwritten signature

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
4.6.1.	<p style="text-align: center;"><u>SMAS</u> <u>Fornecimentos</u></p> <p>“Reforço do Abastecimento de Água a partir das captações das Taipas - Redes de Distribuição a partir do Reservatório R3”</p> <p>Pagamentos ilegais na sequência de adjudicação efectuada sem obediência aos procedimentos legalmente exigidos.</p> <p>Os pagamentos ocorridos no ano de 2000, no valor de 20.572.062\$00, foram autorizados pelo Presidente do CA, António Magalhães da Silva.</p>	Art.º 95º do DL n.º 55/95, de 29/03 e art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07.
4.6.2.	<p>“Abastecimento de água a partir da captação das Taipas - Remodelação e Ampliação da Central das Taipas - Equipamento Electromecânico”</p> <p>Pagamentos ilegais na sequência de adjudicação efectuada sem obediência ao procedimento legalmente exigido.</p> <p>Os pagamentos ocorridos no ano de 2000, no valor de 3.797.315\$00, foram autorizados pelo Presidente do CA, António Magalhães da Silva.</p>	Art.º 95º do DL n.º 55/95, de 29/03 e art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07.



Handwritten signature

2. Conta de emolumentos

Emolumentos e outros encargos

(Art.º 10º D.L. n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

Departamento de Auditoria : DA VIII - (UAT VIII.1 - AL) Processo n.º 2/02-AUDIT

Entidade fiscalizada : C M de Guimarães

Entidade devedora : C M de Guimarães

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	126		15.118,74
Acções na área da residência oficial	88,29	254		22.425,66
Receitas próprias (b) Lucros				
Emolumentos calculados				37.544,40
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos a pagar				15.516,50

Consultores externos

(Lei n.º 98/97 - art.º 56º)

- Prestação de serviços	
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Diário Contas

3. Responsáveis na gerência

Relação dos responsáveis e respectivos vencimentos líquidos de fls. 100 a 112 do Vol. III.

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
António Magalhães da Silva*	Presidente	01/01 a 31/12/00
António de Azevedo e Castro*	Vereador	01/01 a 31/12/00
Domingos Bragança Salgado	Vereador	01/01 a 31/12/00
Armindo José Ferreira da Costa e Silva*	Vereador	01/01 a 31/12/00
Francisca Maria da Costa Abreu	Vereadora	01/01 a 31/12/00
Alberto Teixeira de Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/00
José Fernando Rodrigues Alves Pinto	Vereador	01/01 a 31/12/00
Emídio Guerreiro	Vereador	01/01 a 31/12/00
Manuel Gerardo Roriz Ferreira Mendes	Vereador	01/01 a 31/12/00
António José Salgado de Almeida	Vereador	01/01 a 31/12/00
Cândido Capela Dias	Vereador	01/01 a 23/09/00
José Castro Lobo	Vereador	12/10 a 31/12/00

* Membros do Conselho de Administração dos SMAS



4. Situação das contas anteriores

Para efeitos do disposto do n.º 1 da Resolução n.º 9/91 - 2ª. Secção, de 15/05, informa-se que o estado dos processos relativos às anteriores 5 (cinco) gerências do Município de Guimarães é o que consta no mapa seguinte:

Gerência	Número da conta	Situação da conta
1995	4154	Devolvida
1996	2455	Devolvida
1997	1136	Homologada para devolução por decisão do Plenário da 2ª Secção de 29/04/99
1998	1393	Homologada para devolução por decisão do Plenário da 2ª Secção de 17/07/00
1999	2701	Homologada para devolução por decisão do Plenário da 2.ª Secção de 11/07/02

Acresce referir que a última conta julgada reporta-se à gerência de 1994, tendo merecido Acórdão de quitação em 06/03/97.



5. Constituição do processo

Volume	Documentos
I A	Relato de Auditoria
I B	Contraditório (Relato devolvido)
I C	Anteprojecto e Anexos
II	Documentos constitutivos das Contas de Gerência da CMG e dos SMAS - ano de 2000
	Plano de Actividades e Orçamento da CMG e respectivas alterações - gerência de 2000. / Execução orçamental
III	PG/PA., Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo à conta de gerência de 1994 da CMG.
	Organização Municipal.
	Delegação de Competências do P.C. nos Vereadores e dirigentes. Distribuição de pelouros.
	Controlo Interno.
IV	Regulamentos existentes / Balanço Social / Património
	Conferência de documentos (receita/despesa).
	Conta de documentos / Termos de Balanço
V	Limites legais (Pessoal / Custas fiscais / Capacidade de endividamento).
	Participações financeiras / Actas / Fornecimento de projectos para a "zona de couros".
VI	Subsídios e transferências efectuados pela CMG. (inclui as transferências para os SMAS.
VII	Fundos Permanentes
	Acumulação de funções por pessoal dirigente e outros.
	Contratos de prestação de serviços.
VIII	Empreitada "Arranjo Urbanístico da Av.ª Alberto Sampaio"
IX e X	Empreitada "Circular urbana sul nascente (1ª fase) e ramal de acesso ao cemitério de Monchique
XI	Fornecimento de materiais inertes
XII	Documentos relativos aos SMAS



6. Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Quirino Pereira Sabino	Auditor	Lic. Em Organização e Gestão de Empresas
	Madalena Luzia Pinto Fernandes de Almeida Lourinho	Técnico Verificador de 1ª Classe	Lic. em Seg. Social
	João Paulo Pontes Pereira	Técnico Superior de 2ª Classe	Lic. em Direito
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. em Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas