



*Rita Cruz*

# Tribunal de Contas

Proc.º n.º 35/02-AUDIT



**RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 19/2003**

**2.ª SECÇÃO**

**ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO ALGARVE**

**Gerência de 2001**



*Nina Cruz*

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
SIGLAS.....	4
<b>1 – SUMÁRIO EXECUTIVO .....</b>	<b>5</b>
1.1 – Nota Prévia .....	5
1.2 – Síntese das principais conclusões e observações da auditoria.....	5
1.3 - Recomendações .....	6
<b>2 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
2.1 - Considerações prévias .....	7
2.2 - Fundamentos, âmbito e objectivos da acção.....	7
2.3 - Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria.....	8
2.4 - Colaboração prestada pelos serviços .....	9
2.5 - Ajustamento global.....	10
2.6 - Contraditório .....	11
<b>3 – AUDITORIA À ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS DO ALGARVE .....</b>	<b>12</b>
3.1 - Génese e órgãos, estrutura orgânica, recursos humanos e delegação de competências .....	12
3.1.1 - Génese e órgãos.....	12
3.1.2 - Estrutura orgânica.....	14
3.1.3 – Recursos humanos .....	14
3.1.4 - Delegação de competências .....	17
3.2 - Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno .....	26
3.2.1 - Caracterização sumária .....	26
3.2.2 - Levantamento do circuito da receita .....	28
3.2.3 - Levantamento do circuito da despesa .....	29
3.2.4 - Avaliação do sistema de controlo interno.....	30
3.3 - Conta de Gerência.....	34
3.3.1 - Análise da execução orçamental face aos objectivos previstos .....	34
3.3.1.1 - Execução do orçamento da receita.....	34



*Nina Cruz*

3.3.1.2 - Execução do orçamento da despesa.....	35
3.4 - Apreciação dos documentos da conta de gerência.....	36
3.5 - Análise de documentos .....	36
3.5.1 - Conferência de documentos de receita .....	37
3.5.2 - Conferência de documentos de despesa.....	37
3.6 - Dívida dos municípios integrantes da AMAL .....	38
3.7 - Análises específicas .....	40
3.7.1 - Fundos Permanentes.....	40
3.7.2 - Aquisição de Serviços .....	42
3.7.2.1 - Trabalhos de Pré-Impressão, Impressão, Acabamento e Empacotamento da Revista “Sulstício” .....	42
3.7.2.2 - Serviços de Âmbito Jornalístico .....	48
3.7.2.3 - Serviços de Informática.....	52
3.7.2.4 – Honorários – Processo de aquisição do edifício da AMAL.....	54
3.7.3 – Elaboração do Plano de Investimento Municipal da Região do Algarve .....	57
3.7.4 - Contrato de tarefa .....	59
3.7.5 – Contrato de avença.....	65
3.7.6 - Contrato individual de trabalho.....	69
4 – DECISÃO .....	73
5 – ANEXOS.....	74
5.1 – Eventuais infracções financeiras .....	74
5.2 – Conta de Emolumentos .....	78
5.3- Responsáveis na gerência.....	79
5.4 - Situação das contas anteriores.....	80
5.5 - Ficha técnica.....	81
5.6 - Constituição do processo.....	82



*Nina Cruz*

## SIGLAS

AI	Assembleia Intermunicipal
AMAL	Associação de Municípios do Algarve
CA	Conselho de Administração
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DA	Departamento de Auditoria
Dec. Reg.	Decreto Regulamentar
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
FP	Fundo Permanente
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MOD	Modelo
OE	Orçamento de Estado
OP	Ordem de Pagamento
PA	Plano de Actividades
PCA	Presidente do Conselho de Administração
PF	Programa de Fiscalização
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PROALGARVE	Programa Operacional Regional do Algarve
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



*Nina Cruz*

## 1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1.1 – Nota Prévia

No âmbito do PF/2002 do DAVIII/UAT.1, foi realizada uma auditoria financeira à gerência de 2001 da Associação de Municípios do Algarve.

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

### 1.2 – Síntese das principais conclusões e observações da auditoria

- Existência de um sistema de controlo de interno, pouco fiável, onde se destacam os pontos fracos seguidamente identificados (ponto 3.2.4):
  - Não são realizados e formalizados balanços à tesouraria nos termos legais;
  - O princípio de segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria não é totalmente observado;
- Baixas taxas de execução orçamental quer para a receita (52%) quer para a despesa (42%) (ponto 3.3.1);
- Pagamentos ilegais no montante de 10.575.075\$00 resultantes da execução de contrato de prestação de serviços celebrado no seguimento de procedimento inadequado (ponto 3.7.2.1);



*Nina Cruz*

- Pagamentos ilegais no montante de 6.879.600\$00, resultantes da execução de contrato de prestação de serviços celebrado no seguimento de procedimento inadequado (ponto 3.7.2.2);
- Autorização de pagamento, no montante de 965.150\$00, sem autorização prévia da despesa (ponto 3.7.2.4);
- Celebração de contrato de tarefa, no montante de 3.039.382\$00, inadequado ao conteúdo funcional de tesoureiro Principal, sendo o pagamento na gerência no valor de 253.282\$00 (ponto 3.7.4);
- Autorização de despesa no montante de 3.600.000\$00 (mais IVA) resultante da celebração de contrato de avença, com utilização de procedimento por ajuste directo, sem consulta obrigatória a três fornecedores, sendo o pagamento na gerência no valor de 702.000\$00 (ponto 3.7.5);
- Inobservância dos requisitos legais obrigatórios para a celebração de contratos de trabalho a termo certo, com autorização de despesa ilegal no caso do contrato n.º 6 e de pagamentos ilegais em todos os contratos no montante de 16.795.233\$00 (ponto 3.7.6).

### 1.3 - Recomendações

Tendo em conta os esclarecimentos prestados pelos responsáveis da gerência e pelo actual Presidente da AMAL, no sentido de que a Associação acolheu as orientações e reparos formulados, e promoveu imediatamente as diligências adequadas e oportunas, em ordem a sanar procedimentos e a instituir metodologias susceptíveis de permitirem melhores níveis de eficiência e de eficácia, aspecto que se salienta, formula-se apenas a recomendação no sentido de serem cumpridas as normas concursais vertidas no DL n.º 197/99, de 8/6.



*Nina Cruz*

## 2 - INTRODUÇÃO

### 2.1 - Considerações prévias

No presente relatório consubstanciam-se os resultados da auditoria financeira realizada à gerência de 2001 da Associação de Municípios do Algarve, doravante designada por AMAL.

A acção encontra-se incluída no Programa de Fiscalização (PF) para 2002 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em Sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 19 de Dezembro de 2001, tendo o trabalho de campo decorrido de 14 a 31 de Outubro de 2002<sup>1</sup>.

Por uma questão de simplificação e no que se refere à remissão para folhas, anexos e volumes, será a mesma efectuada como é demonstrado no exemplo seguinte:

(fls. 10 a 25/3/III) – fls. 10 a 25, do Anexo 3 do Volume III;

(fls. 12 a 15) – fls. 12 a 15 do presente Volume.

### 2.2 - Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A presente auditoria teve como **fundamento** a oportunidade de controlo<sup>2</sup>, de harmonia com o disposto na al. a) do art.º 40º da Lei nº 98/97, de 26/8, sendo o seu **âmbito** centrado na gerência de 2001 e em algumas áreas oportunamente seleccionadas, de acordo com o Plano/Programa de Auditoria (fls. 1 a 7/2/II), documento este que mereceu despacho favorável do Juiz Conselheiro da Área em 08/10/02.

De acordo com o disposto no nº 1 do art.º 54.º da mesma Lei, os **objectivos** da acção foram os seguintes:

---

<sup>1</sup> A acção foi interrompida na semana de 21 a 25/10/02

<sup>2</sup> A entidade nunca tinha sido auditada pelo Tribunal de Contas.



*Nina Cruz*

- Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e da correcção dos registos contabilísticos, assim como da conformidade e consistência dos mesmos, nas seguintes áreas, consideradas prioritárias:
  - Arrecadação de receitas;
  - Atribuição de subsídios/transferências;
  - Fornecimentos de bens e serviços;
  
- Apreciação da fiabilidade do sistema de controlo interno;
- Averiguar se a conta de gerência foi elaborada de harmonia com as regras contabilísticas fixadas e de acordo com as Instruções adequadas.

### **2.3 - Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria**

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, efectuada na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, no período de 30/09 a 11/10 de 2002, tendo por base a recolha e tratamento da informação constante do dossier permanente da entidade.

A fase de trabalho de campo iniciou-se em 14/10/02 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o actual Presidente da Associação de Municípios, o Auditor Coordenador, o Auditor Chefe e a restante equipa de auditoria, onde foi dado conhecimento do trabalho a desenvolver.

De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, a metodologia de trabalho utilizada com vista ao apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no levantamento, apreciação e avaliação do sistema de controlo interno implementado na AMAL, a fim de se analisar a sua adequabilidade e funcionamento, complementada com a apreciação dos documentos de prestação de contas referentes à gerência em causa.





*Nina Cruz*

## **2.4 - Colaboração prestada pelos serviços**

É de realçar a colaboração prestada pelos serviços, bem como a prontidão na resposta às questões e aos pedidos de informação e documentos que a equipa de auditoria solicitou no decorrer da acção.



*Nina Cruz*

## 2.5 - Ajustamento global

O resultado da conta da responsabilidade do órgão executivo da Associação de Municípios do Algarve, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2001 é o seguinte:

<b>DÉBITO</b>	<b>CONTA DE DINHEIRO</b>	<b>RESPONSABILIDADE TOTAL</b>
<i>Receita Orçamental.....</i>	92.842.706\$00	
<i>Entrada de fundos - Operações de tesouraria</i> .....	340.721.902\$00	433.564.608\$00
<i>Saldo em 01/01/01.....</i>		
<i>Conta de Execução Orçamental</i>	134.293.562\$20	
<i>Conta de Operações Tesouraria</i>	29.779.870\$00	<b>164.073.432\$20</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>597.638.040\$20</b>	<b>597.638.040\$20</b>
<b>CRÉDITO</b>		
<i>Despesa Orçamental.....</i>	130.606.431\$20	
<i>Saída de fundos - Operações de tesouraria</i> .....	349.356.911\$00	479.963.342\$20
<i>Saldo em 31/12/01.....</i>		
<i>Conta de Execução Orçamental</i>	96.529.837\$00	
<i>Conta de Operações Tesouraria</i>	21.144.861\$00	<b>117.674.698\$00</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>597.638.040\$20</b>	<b>597.638.040\$20</b>

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente à gerência de 2001 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório.



*Nina Cruz*

## 2.6 - Contraditório

Em cumprimento do disposto no artº 13º e no artº 87º, nº 3, ambos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis pela gerência de 2001 da AMAL foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no relato, para efeitos do exercício do direito do contraditório. (cfr. ofícios constantes de fls. 68 a fls. 77/I).

Apresentaram alegações em conjunto os responsáveis Carlos Alberto dos Santos Tuta, Francisco José Fernandes Leal, Manuel António da Luz, Francisco Augusto Caimoto Amaral e Joaquim Piscarreta Rêgo<sup>3</sup> (fls. 91 a 118/I).

As suas respostas foram tidas em conta na elaboração deste relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes.

De salientar que nestas alegações é referido que a *“Associação acolheu as orientações e reparos formulados e promoveu imediatamente as diligências adequadas e oportunas, em ordem a sanar procedimentos e a instituir metodologias susceptíveis de permitirem melhores níveis de eficiência e de eficácia”*.

O actual Presidente da AMAL, José Macário Correia, apresenta no ofício de remessa das alegações, informação no sentido de que: *“as questões essenciais que mereceram registo do Corpo Auditor e susceptíveis de sanção imediata, têm vindo a ser regularizadas, desenvolvendo-se procedimentos competentes no sentido de regularizar integralmente as demais situações”*.

---

<sup>3</sup> Embora conste das alegações o seu nome constata-se que as mesmas foram assinadas por outro responsável, não apresentando para tal a respectiva habilitação.



*Nina Cruz*

## **3 – AUDITORIA À ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO ALGARVE**

### **3.1 - Génese e órgãos, estrutura orgânica, recursos humanos e delegação de competências**

#### ***3.1.1 - Génese e órgãos***

A Associação de Municípios do Algarve (AMAL) foi constituída por escritura pública celebrada em 13/03/1992 no Notário Privativo da Câmara Municipal de Faro, sendo uma pessoa colectiva de direito público, que visa a prossecução de interesses específicos comuns dos municípios que a integram, com duração por tempo indeterminado. Em anexo à escritura encontram-se os respectivos estatutos (juntos por cópia de fls. 7 a 11/1/III).

Tem sede em Faro e compreende os municípios de Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António.

Do ponto de vista jurídico, assentava as suas bases no DL n.º 412/89, de 29/11 que, entretanto, foi revogado pela Lei n.º 172/99, de 21/09 a qual prescreve no seu art.º 24º que os estatutos das associações existentes à data da sua entrada em vigor, devem ser modificados em tudo o que for contrário ao disposto nesta lei, no prazo de um ano.

A AMAL procedeu à correspondente alteração tendo a mesma sido publicada no DR, III Série, n.º 165, de 19/07/2000.

De acordo com o art.º 3º dos citados estatutos, a Associação tem como objectivos:

*“1 - ... a realização de atribuições conferidas por lei aos municípios ou a realização de quaisquer interesses, conferidos nas atribuições destes no âmbito*



*Nina Cruz*

*do planeamento, a programação, a elaboração de projectos, o financiamento, a execução, a gestão e a manutenção de actividades relacionadas com:*

- a) Planos e programas de desenvolvimento;*
- b) Elaboração e gestão de planos comuns, nomeadamente nos domínios da cultura, do ensino, da informação, da saúde, da segurança social, do urbanismo, da defesa do meio ambiente e das infra-estruturas, com vista ao desenvolvimento económico, social e cultural das populações dos municípios associados;*
- c) Outras actividades que a Assembleia Intermunicipal vier a estabelecer.*

...”

Nos termos da lei e estatutos (art.ºs 6º e 11º respectivamente) são órgãos da AMAL a **assembleia intermunicipal e o conselho de administração**.

A **assembleia intermunicipal** (AI) é o órgão deliberativo, sendo constituída por dois membros por município associado, um deles obrigatoriamente o presidente (art.º 12º), encontrando-se as respectivas competências descritas no art.º 15º dos estatutos.

O **conselho de administração** é o órgão executivo da associação e é composto por cinco membros eleitos pela AI, sendo de entre eles designado o presidente (art.º 13º), encontrando-se as respectivas competências discriminadas no art.º 16º dos estatutos.

Por sua vez, e de acordo com o art.º 17º, o conselho de administração pode nomear um **administrador-delegado** para a gestão corrente dos assuntos da AMAL, devendo ficar determinado em acta quais os poderes que lhe são conferidos (vd. ponto 3.1.4.2).



*Nina Cruz*

### **3.1.2 - Estrutura orgânica**

A AMAL é uma associação de municípios de natureza pública e, de acordo com o art.º 4º da Lei nº 172/99, os estatutos da associação devem especificar entre outros:

- “...  
c) *Os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições;*  
d) *A sua organização interna;*  
e) *A forma do seu funcionamento;*  
....”

Assim, e de acordo com a alteração dos seus estatutos publicado no DR nº 165, III Série, de 19/07/00, (Capítulo III – Da orgânica dos serviços – art.º 19º) o conselho de administração elaborou o regulamento interno dos serviços, o qual foi presente no decorrer da auditoria.

A AMAL publicou no DR nº 175, II Série, de 31/07/00, a sua estrutura orgânica, respectivo Regulamento Interno e quadro de pessoal, bem como o organograma (vd. fls. 22 do Anexo 1 do Vol. III).

Este último comporta: a assembleia intermunicipal, o conselho de administração, o presidente do conselho de administração, o administrador delegado, a divisão de planeamento e estudos, a secção administrativa e financeira, a tesouraria e a divisão de projectos e apoio às autarquias.

### **3.1.3 – Recursos humanos**

#### **3.1.3.1 – ENQUADRAMENTO**

Em matéria de recursos humanos, o art.º 20º da Lei nº 172/99, de 21/09, estabelece que as Associações de Municípios podem dispor de quadro de pessoal, o que se verificou conforme publicação no DR nº 175, II Série, de 31/07/00.



*Nina Cruz*

O aludido quadro foi objecto de alteração, por deliberação da AI, de 20/12/2001, tendo sido publicado no DR nº 45, II Série, de 22/02/2002.

Não obstante tal facto, **não se encontram preenchidos todos os lugares dele constantes** tendo a entidade recorrido, sistematicamente, ao contrato de prestação de serviços com pessoal especializado em áreas específicas, de acordo com as necessidades.

Através dos mapas inseridos a fls. 27 a 30/1/III, reportados aos anos de 2001 e 2002, pode-se verificar a composição dos recursos humanos, salientando-se os seguintes aspectos:

- A AMAL, no ano de **2001**, dispunha de onze elementos em exercício de funções, dos quais um pertencia ao respectivo quadro de pessoal, um encontrava-se requisitado, um encontrava-se com contrato de tarefa e oito foram contratados a termo certo, tendo dois deles rescindido o respectivo contrato neste mesmo ano;
- No ano de **2002** dispunha de dez pessoas em exercício de funções, das quais oito pertencem ao respectivo quadro de pessoal e duas são contratadas (tarefa e a termo certo);
- Os dois elementos contratados concorreram em 2002 a lugares da carreira técnica superior;
- Em termos de qualificações literárias, predominam os licenciados (em número de sete), o que em 2002 representava cerca de 70 % do pessoal em exercício de funções.

O mapa seguinte reflecte a situação do quadro de pessoal.



## QUADRO DE PESSOAL

Grupo de pessoal	2001			2002			Observ.
	Lugares			Lugares			
	Previstos	Providos	Vagos	Previstos	Providos	Vagos	
Dirigente	2	-	2	2	-	2	a)
Técnico Superior	7	1	6	10	5	5	(a);(b)
Técnico	3	-	3	3	1	2	
Técnico - profissional	2	-	2	2	1	1	
Chefia	1	-	1	1	1	0	(c)
Administrativo	3	-	3	3	-	3	
Auxiliar	1	-	1	1	-	1	
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	d)

- a) Administrador-delegado desde 01/03/01, cargo exercido em comissão de serviço por um elemento do grupo de pessoal técnico superior.
- b) Dos 5 (cinco) funcionários inseridos na carreira técnica superior, estão englobados 2 (dois) técnicos superiores que se encontram como técnicos superiores estagiários.
- c) Chefe de secção – Contabilidade.
- d) Percentagem de lugares preenchidos 36%.

### 3.1.3.2 – REGIME JURÍDICO DE PESSOAL

Para o exercício de funções nas Associações de Municípios, a Lei nº 172/99, de 21/09, prevê a possibilidade de se recorrer aos funcionários dos municípios associados, sob a forma de requisição ou destacamento de pessoal, sem que daí resulte a abertura de vagas no quadro de origem, podendo ainda promover (sublinhado nosso) a contratação individual de pessoal técnico e de gestão (cfr. art.º 20, nºs 2 e 3 da referida Lei).

Sobre esta matéria, também o art.º 20º dos seus estatutos dispõe que a AMAL pode recorrer à requisição ou destacamento de pessoal dos municípios associados, sem que daí resulte a abertura de vagas no quadro de origem, referindo ainda que o desempenho de funções que não correspondam a necessidades permanentes seja assegurado por pessoal contratado, nos termos do art.º 12º<sup>4</sup> e do nº 3<sup>5</sup> do art.º 20º da Lei nº 172/99, de 21/09.

<sup>4</sup> Art.º 12º - “A associação pode recorrer à assessoria técnica dos gabinetes de apoio às autarquias locais que existam na sua área de jurisdição e dispor de serviços de apoio a definir nos seus estatutos.”





*Nina Cruz*

Neste contexto, e para a prossecução dos seus fins, pode ainda celebrar contratos de prestação de serviços com quaisquer entidades públicas ou privadas (cfr. art.º 5º dos Estatutos).

### **3.1.4 - Delegação de competências**

No que se reporta a **delegação de competências**, conforme o estipulado no art.º 7º da Lei nº 172/99, de 21/09, os poderes municipais referentes à organização e gestão dos serviços incluídos no objecto da associação consideram-se delegados, salvo disposição legal ou estatutária em contrário, nos órgãos da associação, estipulando ainda o art.º 4º, nº 2 do mesmo diploma que os estatutos devem especificar as competências dos órgãos.

Assim, através da alteração aos seus estatutos publicada no DR, III Série, nº 165 suplemento, de 19/07/00, de acordo com o seu art.º 16º, compete ao **conselho de administração**, relativamente aos serviços incluídos no objecto da associação e observando as normas legais administrativas, exercer os poderes municipais, nomeadamente:

- “... 4) *Contrair empréstimos para a Associação, para prossecução do seu objecto, emitir obrigações dentro dos limites estipulados na lei, designadamente a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto, e ainda:*
- a) *Estabelecer a sua dotação, estipular as condições de amortização da dívida e dos encargos financeiros, de acordo com o disposto na alínea l) do artigo 15º dos presentes estatutos;*
  - b) *Consignar as receitas ao pagamento dos respectivos encargos, dentro das normas técnicas adequadas à manutenção do equilíbrio financeiro;*
- 5) *Celebrar contratos de prestação de serviços, de acordo com o disposto no artigo 5º destes estatutos e, designadamente, lançar concursos de estudos, projectos e obras e zelar pelo seu cumprimento;*

---

<sup>5</sup> Nº 3 do art.º 20º – “A associação pode ainda promover a contratação individual de pessoal técnico e de gestão.”



*Nina Cruz*

- 6) *Celebrar protocolos ou contratos-programa com vista a beneficiar dos sistemas e programas específicos de apoio financeiro aos municípios, legalmente previstos, nomeadamente no quadro da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as autarquias locais;*
- 7) *Elaborar os planos de actividades anuais e plurianuais e os orçamentos, tendo em conta o artigo 13º do Decreto-Lei nº 172/99<sup>6</sup>, de 21 de Setembro, inscrevendo a quota de cada município para a comparticipação nas despesas da Associação, previamente aprovados em assembleia, com o acordo expresso das assembleias municipais dos municípios envolvidos, bem como todas as receitas e as respectivas despesas, seja qual for a sua natureza;*
- 8) *Remeter as contas da Associação ao Tribunal de Contas, após a aprovação pela Assembleia Intermunicipal e dentro dos prazos estabelecidos para as autarquias locais, relativamente ao ano anterior;*
- 9) *Conceder servidões sobre bens da Associação;*
- 10) *Elaborar o quadro de pessoal necessário ao funcionamento dos serviços submetendo-o à aprovação da Assembleia Intermunicipal nos termos da alínea n) do artigo 15º dos presentes estatutos;*
- 11) *Formular o modelo estrutural dos serviços cuja organização interna terá como base os seguintes sectores e serviços essenciais: Administração, Divisão de Planeamento e Estudos e Divisão de Projectos e Apoio a Autarquias e Secção Administrativa e Financeira que será submetido à aprovação da Assembleia Intermunicipal, nos termos da alínea g) do artigo 15º;*
- 12) *Diligenciar os procedimentos administrativos legais e contratuais com vista à requisição, destacamento ou contratação de pessoal, nos termos dos artigos 12º e 20º da Lei nº 172/99, de 21 de Setembro;*
- 13) *Definir o sistema de tarifas e taxas, de acordo com o disposto sobre a matéria na Lei das Finanças Locais e demais legislação, bem como em acordos, protocolos ou contratos-programas;*

---

<sup>6</sup> Onde se lê “Decreto-Lei nº 172/99”, leia-se “Lei nº 172/99”



*Nina Cruz*

- 14) *Propor à Assembleia Intermunicipal a remuneração ou gratificação do administrador-delegado, de acordo com as funções exercidas, nos termos do nº 2 do artigo 11º da Lei nº 172/99, de 21 de Setembro;*
- 15) *Superintender os serviços na Associação;*

- 16) *Alienar os bens mobiliários da Associação que forem dispensáveis ao seu serviço.”*

Neste contexto, a AMAL fez publicar em conformidade com o que dispõe a Lei nº 172/99, de 21/09, a sua Estrutura Orgânica, respectivo Regulamento Interno e quadro de pessoal, no DR nº 175, Apêndice nº 108/2000, Aviso nº 5813/2000 (2ª série), de 31/07, no qual o seu art.º 5º refere que: *“A delegação de competências constituirá uma prerrogativa instrumental em ordem à desburocratização, desconcentração e racionalização administrativa e tendo em vista a consecução de melhores índices de eficácia, eficiência, celeridade e capacidade de decisão. A delegação de competências que se confina à mera transferência de exercício deverá obedecer ao regime jurídico que legalmente lhe está consignado.”*

Nos termos do art.º 4º da Estrutura Orgânica da AMAL, cabe ao **administrador-delegado** coordenar os diversos responsáveis sectoriais e promover medidas de actuação concertada, em ordem à criação de sinergias e condições de eficiência e eficácia, bem como deverá no âmbito do processo de coordenação, propor ao conselho de administração as medidas e procedimentos que entenda adequados e necessários, tendo em vista a consecução dos objectivos superiormente definidos.

Neste sentido, foram solicitadas as deliberações e/ou despachos de delegação de competências tendo o serviço apresentado à equipa de auditoria os seguintes elementos:



*Nina Cruz*

- Minuta da acta nº 13 (fls. 15 a 18/7/III), da qual consta uma proposta datada de 8/11/99 relativa à delegação de competências do conselho de administração da AMAL, no respectivo presidente, a qual na parte relevante se transcreve seguidamente:

*“1. A fim de se conseguirem níveis de eficiência e de oportunidade na gestão corrente da Associação de Municípios do Algarve, o Conselho de Administração da AMAL, nos termos do artº 25º do C.P.A., delega no respectivo Presidente, Dr. Carlos Alberto dos Santos Tuta, as seguintes competências:<sup>7</sup>*

- a) Superintender na gestão e direcção do pessoal;*
- b) Elaborar as normas e instruções de carácter permanente necessários ao bom funcionamento dos serviços;*
- c) Adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento dos serviços e alienar os que se tornam dispensáveis;*
- d) Efectuar contratos de seguro;*
- e) Promover a administração corrente do património da AMAL e dos bens a esta cedidos a título precário ou temporário;*
- f) Estabelecer e firmar os demais contratos necessários ao funcionamento dos serviços e à execução do Plano de Actividades, incluindo a aquisição, a locação de bens móveis e de serviços;*
- g) Gerir ao abrigo do nº 2 do artº 2º do Decreto Lei n.º 409/91, de 7 de Outubro, a dotação orçamental necessária à celebração de contratos de trabalho a termo certo;*

---

<sup>7</sup> Sublinhado nosso.



*Nina Cruz*

- h) Promover a contratação, a requisição, destacamento e outras figuras de mobilidade de funcionários e agentes dos municípios associados, em conformidade com as deliberações do Conselho de Administração;
- i) Representar a Associação em juízo ou fora dele;
- j) Constatada a respectiva cabimentação orçamental, autorizar a realização de despesas até ao montante de 30.000.000\$00 (trinta milhões de escudos), no âmbito das competências supra referidas, podendo, até à concorrência desse valor escolher os procedimentos, decidir sobre a abertura de concursos, adjudicação, contratação, aprovar as minutas de contratos, dispensar contrato misto, promover a audiência prévia bem como os demais procedimentos;

2. A presente delegação é susceptível de subdelegação nos restantes membros do Conselho de Administração e no Administrador-delegado<sup>8</sup>.

- Neste âmbito foi efectuado despacho de subdelegação de poderes do presidente do conselho de administração da AMAL, **datado de 13/11/00** (cfr. fls. 42/7/III), o qual se transcreve:

*“De acordo com os poderes de subdelegação que me foram conferidos pelo Conselho de Administração, em reunião ordinária de Conselho de Administração, realizada em 8 de Novembro de 1999 subdelego no vogal Francisco José Fernandes Leal, Presidente da Câmara Municipal de Olhão, as referidas competências em casos de ausência ou impedimento”.*

---

<sup>8</sup> Sublinhado nosso.



*Nina Cruz*

Foram ainda proferidas as seguintes autorizações genéricas ao Presidente do CA (cfr. acta nº 2 de 9/02/98):

*“Tendo em atenção o disposto no nº 2 do artº 52º do Dec-Lei nº 100/84, de 29/03, com a redacção que lhe foi dada pela lei nº 18/91, de 12/06, a Associação deliberou, por unanimidade, delegar no presidente do Conselho de Administração<sup>9</sup>, ou a quem legalmente o substitui, as seguintes competências:*

- a) Outorgar em nome e representação da Associação em todas as escrituras, contratos e outros actos jurídicos em que a Associação seja parte;*
- b) Autorização do pagamento das seguintes despesas:*

***Um** – Vencimentos, salários, quaisquer abonos ou subsídios a que tenham direito os funcionários, assalariados, tarefeiros, avençados, prestadores de serviço, ou quaisquer outros serventuários da Associação, incluindo os aposentados;*

***Dois** – Encargos de empréstimos, prémios de seguros, taxas telefónicas e postais, rendas de casa, fornecimento de água e energia eléctrica, bem como todos aqueles que devam ser satisfeitos em prazos certos;*

***Três** – Despesas efectuadas pelo Fundo permanente;*

***Quatro** – Pagamentos por consignação de receitas;*

***Cinco** – Subsídios certos a pagar mensalmente ou anualmente;*

***Seis** – De uma maneira geral, todas as demais despesas que devam ser satisfeitas obrigatória e periodicamente e não estejam expressamente referidas nas sub alíneas anteriores.”*

As situações descritas encontravam-se em vigor no âmbito temporal da gerência em análise.

---

<sup>9</sup> Carlos Alberto dos Santos Tuta.



*Nina Cruz*

### 3.1.4.1 - DISTRIBUIÇÃO DE PELOUROS

Com o objectivo de garantir uma melhor coordenação das diferentes áreas de actividade da associação, o conselho de administração deliberou por unanimidade em reunião de 9/02/98, proceder à distribuição dos pelouros pelos membros do mesmo, que a seguir se identificam:

- Presidente da Câmara Municipal de Alcoutim – Pelouro da Saúde, Segurança Social, Agricultura e Florestas;
- Presidente da Câmara Municipal de Lagoa - Pelouro do Turismo, Comércio e Segurança Rodoviária;
- Presidente da Câmara Municipal de Monchique - Pelouro dos Fundos Estruturais, Educação, Protecção Civil e Segurança;
- Presidente da Câmara Municipal de Olhão - Pelouro das Pescas, Águas do Sotavento Algarvio, Resíduos Sólidos Urbanos, Indústrias e Fundos Estruturais;
- Presidente da Câmara Municipal de Portimão - Pelouro das Zonas Portuárias, Águas do Barlavento Algarvio e Resíduos Sólidos Urbanos.

Tal como no caso anterior, esta distribuição de pelouros vigorava em 2001.

### 3.1.4.2 - NOMEAÇÃO DO ADMINISTRADOR-DELEGADO

Sobre este assunto, foi presente à equipa o seguinte despacho assinado em 01/03/01 pelo presidente do conselho de administração cujo texto integral se passa a transcrever:

*“Por urgente conveniência de serviço e nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 172/99 de 21 de Setembro, que estabelece o novo regime jurídico comum das associações de municípios de direito público, e de acordo com o n.º 1 do artigo*



*Nina Cruz*

*17º dos estatutos da Associação de Municípios do Algarve, nomeio, em comissão de serviço, Administrador-delegado da AMAL, para a gestão corrente dos assuntos da Associação, o Dr. João Maria Martins Graça, técnico superior do quadro de pessoal desta Associação, relevando o tempo que venha a ser prestado no cargo para promoção e progressão na carreira, bem como os demais efeitos consignados no aludido artigo 11º, com a redacção conferida pelo artigo 20º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.*

*Determino conferir-lhe os seguintes poderes, sem prejuízo de outros decorrentes do normal exercício da função:*

- 1. Assegurar a gestão corrente dos recursos humanos, nomeadamente no que respeita à assiduidade, disciplina, planificação e orientação de tarefas de funcionamento interno;*
- 2. Assegurar a gestão corrente do património da Associação e dos bens sob sua administração;*
- 3. Assegurar a gestão dos serviços;*
- 4. Elaborar as normas necessárias ao bom funcionamento dos serviços;*
- 5. **Autorizar a realização e pagamento de despesas e contratação pública até ao montante de quinhentos mil escudos;** (bold nosso)*
- 6. Assinar ou visar a correspondência corrente;*
- 7. Coordenar os diversos responsáveis sectoriais e promover medidas de actuação concertada, em ordem à criação de sinergias e condições de eficiência e eficácia;*
- 8. Propor ao Conselho de Administração as medidas e procedimentos adequados e necessários, tendo em vista a consecução dos objectivo superiormente definidos;*
- 9. Propor ao Conselho de Administração os projectos de planos de actividades anuais e plurianuais e os projectos de orçamentos e elaborar o relatório de actividades e conta de gerência;*
- 10. Preparar, organizar, assistir e participar nas reuniões do Conselho de Administração e Assembleia Intermunicipal;*





*Nina Cruz*

11. *Apresentar ao conselho de administração, nos meses de Junho e Dezembro, um relatório sobre o modo como decorreu a gestão dos assuntos a seu cargo;*

12. *As demais competências estabelecidas pelo n.º 2 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 514 /99 de 24 de Novembro.*

*O nomeado inicia funções no dia 1 de Março de 2001<sup>10</sup>, data a partir da qual o presente despacho produz efeitos, sem prejuízo da posterior submissão a ratificação do Conselho de Administração.”*

O conselho de administração analisou o documento apresentado e deliberou por unanimidade ratificar o mesmo, conforme minuta da acta nº 04/01, aprovada também por unanimidade em 5/03/01.

---

<sup>10</sup> Sublinhado nosso.



*Nina Cruz*

## 3.2 - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

### 3.2.1 - Caracterização sumária

Da análise efectuada ao Sistema de Controlo Interno (SCI), considerado numa perspectiva global, ressaltam os seguintes aspectos:

#### A-SEGURANÇA

O cofre-forte encontra-se instalado em local distante da “Tesouraria”, ou seja, num espaço contíguo a um departamento dos serviços técnicos, tendo-se constatado que não são cumpridas algumas normas de segurança. Contudo, os responsáveis esclarecem que não se depositam no cofre artigos ou importâncias de elevado valor.

#### B-REGULAMENTO INTERNO

A AMAL, **no ano de 2001**, para dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 10º da Lei n.º 162/99, de 14/09, e DL n.º 54-A/99, de 22/02, (diploma que aprovou o POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais) elaborou um regulamento de controlo interno, (cfr. fls. 1 a 12/2/III) o qual foi aprovado pela AI em 20/12/01 (acta n.º 4/01, de fls. 25 a 27/6/III).

#### C-PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

No que se reporta à tramitação da realização de despesas, de uma forma geral, foi observado o preceituado nas alíneas constantes do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.



*Nina Cruz*

De salientar que da análise dos processos de despesa se verificou ter havido uma situação na qual o processo de realização de despesa não envolveu o conjunto de operações sequenciais, conforme estipula o disposto no art.º 12º do supra citado diploma, e à qual se faz alusão no ponto 2.7.2.4 - Honorários.

## D- SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A segregação, separação ou divisão de funções, princípio básico de controlo interno, como meio de evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa quaisquer funções incompatíveis entre si, não é convenientemente observada.

Com efeito, verificou-se que, embora exista alguma segregação de funções entre a contabilidade e a “tesouraria”, as situações que seguidamente se identificam contrariam este princípio:

- Os cheques por preencher encontram-se na posse da “tesoureira” (com contrato de tarefa), sendo esta responsável pela sua emissão;
- O movimento e o controlo das contas correntes com instituições de crédito existentes na associação, bem como as reconciliações bancárias são realizados igualmente pela “tesoureira”;
- Não são realizados e formalizados os balanços à tesouraria nos termos do preceituado no art.º 15º, nº 2 do Dec. Reg. nº 92-C/84, de 28/12;

As duas primeiras situações violam o disposto no art.º 16º, nº 2 do Dec. Reg. citado.

No que se reporta à área de “tesouraria”, o movimento de cobrança de receitas e de efectivação de pagamentos processam-se por cheques ou transferência bancária.



*Nina Cruz*

## E-PATRIMÓNIO E INVENTÁRIO

Existe um Regulamento de Inventário e Cadastro do Património, elaborado de acordo com os princípios de controlo interno, tendo em vista o conhecimento integral do património da associação o qual, porém, ainda não se encontrava em aplicação à data da auditoria.

Tal como o Regulamento do Sistema de Controlo Interno, também este foi aprovado pela Assembleia Intermunicipal em 20/12/01.

### **3.2.2 - Levantamento do circuito da receita**

De acordo com os art.ºs 22º e 24º dos Estatutos, a AMAL tem património e finanças próprios, sendo aquele constituído por bens e direitos para ela transferidos no acto da constituição ou por ela posteriormente adquiridos a qualquer título.

Quanto aos recursos financeiros, compreendem:

- a) O produto das contribuições de cada município;
- b) As taxas de utilização de bens e decorrentes da prestação de serviços;
- c) Os rendimentos de bens próprios e o produto da sua alienação ou da constituição de direitos sobre eles;
- d) As dotações, subsídios ou participações provenientes da administração central no âmbito ou ao abrigo da Lei das Finanças Locais;
- e) O produto de empréstimos contraídos nos termos do art.º 15º da Lei nº 172/99, de 21/09;
- f) Quaisquer outros rendimentos permitidos por lei.

Em termos estruturais, as indicadas receitas dividem-se da seguinte forma:



*Nina Cruz*

a) *Receitas próprias*, (18 % da receita total) que provêm de:

Juros de depósitos;

Venda de bens não duradouros.

b) *Outras receitas*, (71 % da receita total) que provêm de:

Comparticipação das autarquias;

Transferências do FEDER;

Outras.

Relativamente ao circuito estabelecido no processamento e arrecadação da receita (a fls. 1/3/III), efectuaram-se reuniões com a técnica de contabilidade, complementadas com análises dos procedimentos vigentes tendo-se concluído que não se verificam desvios ao estipulado no Dec. Reg. nº 92-C/84, de 28/12.

### **3.2.3 - Levantamento do circuito da despesa**

Para caracterizar o **circuito** relativo ao processamento da despesa (a fls. 2/3/III), efectuaram-se reuniões com a mesma técnica, complementadas com análise dos procedimentos vigentes.

Das verificações efectuadas às rubricas seleccionadas, a equipa constatou que, para a generalidade das despesas, foi observado o disposto nas alíneas b), c) d) e h) do art.º 12º do Dec. Reg. nº 92-C/84, de 28/12, com excepção do referido no ponto 3.7.2.4 – Honorários.

No que concerne à autorização das despesas e aos respectivos pagamentos, foi respeitada a delegação e subdelegação de competências (conforme descrito no ponto 3.1.4 do presente Relatório).



*Nina Cruz*

### 3.2.4 - Avaliação do sistema de controlo interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, e depois de realizados testes de conformidade, a equipa de auditoria concluiu pela existência de um sistema pouco fiável uma vez que foram detectados os pontos fracos que seguidamente se descrevem:

- ◆ Não são realizados e formalizados os **balanços à tesouraria** nos termos do preceituado no art.º 15º, nº 2 do Dec. Reg. nº 92-C/84, de 28/12;
- ◆ O princípio de segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria não é totalmente observado;

A implementação das medidas legais de controlo interno inerentes às situações anteriormente descritas é da competência dos membros do órgão executivo.

Em sede de contraditório, os responsáveis vêm aduzir o seguinte:

*“Relativamente ao REGULAMENTO INTERNO e aos PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS, é com agrado e sentido de dever cumprido que se verifica que a auditoria considerou estarem satisfeitas as exigências legais nestes domínios, pese embora a anotação de que um único processo de despesa não terá envolvido o conjunto de operações sequenciais, de acordo com o que dispõe o artº 12º do Decreto-Regulamentar nº 92-C/84, de 28/12.*

*Sobre a anotação referida, teremos a oportunidade de esclarecer sequencialmente as condições e os pressupostos a que o aludido processo de realização de despesa obedeceu.*

### D - SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES



*Nina Cruz*

*Efectivamente, a estrutura funcional existente na AMAL não tem permitido o cumprimento do princípio básico da segregação, separação ou divisão de funções, pelo menos em plenitude, facto que se explica e justifica por duas ordens de razões:*

*a) A AMAL é uma nóvel Associação, cujo processo de estruturação só agora alcançou os níveis de funcionalidade exigidos pelo complexo de atribuições e competências de que se encontra incumbida;*

*b) Possui um quadro de pessoal exíguo, com um grupo de funcionários a que a gestão tem feito apelo para colmatar as carências reais, compensando, assim, os desequilíbrios patentes.*

*Como se verifica, efectivamente não foi fácil sistematizar as tarefas com o rigor exigido, e por forma que a sua execução seja passível de controlo interno, dada a insuficiência de recursos humanos.*

*Contudo, através e por força do Regulamento de Controlo Interno (instrumento que integra o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais), complementado pelo provimento do quadro de pessoal num contingente satisfatório, têm-se vindo a acautelar novos métodos e uma mais apta funcionalidade, a partir dos quais inequivocamente, tem sido possível respeitar o princípio da segregação ou divisão de funções.*

*O registo formulado pelo corpo auditor, contudo, não integrou quaisquer aspectos ou factos que configurassem irregularidades, isto pela razão de que o controlo interno, de modo gradual e seguro, passou a acautelar, através de fórmulas de acompanhamento permanente da actividade da Associação, a aferição dos níveis de eficácia e a rigorosa avaliação sucessiva e conectiva dos métodos e processos utilizados, em ordem ao cumprimento estrito da legalidade.*

*Nesta fase de estruturação da Associação, encontram-se devidamente caracterizados e determinados os métodos que propiciarão, em termos definitivos, a segregação de funções, atento o princípio básico de que quem paga não processa, quem processa não paga e quem controla não processa nem paga.*



*Nina Cruz*

*Para o efeito, promoveu-se já a funcionalização da tesouraria, da contabilidade e do controlo interno, como departamentos autónomos e, portanto, com funções definidas, sem prejuízo da necessária criação de sinergias e do apelo à conjugação de esforços e a metodologias indispensáveis à eficiência e à operacionalização do organismo, e compatíveis com a sua realidade estrutural.*

*Providenciou-se, assim, que as funções da tesouraria não se confundam com as da contabilidade e que cada um desses sectores se confine ao cumprimento do disposto no Decreto-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, nomeadamente em matéria de emissão de cheques, movimento e controlo de contas correntes e balanços à tesouraria.*

*Cumprе esclarecer, ainda, que o REGULAMENTO DO INVENTÁRIO E CADASTRO DO PATRIMÓNIO, aprovado pela Assembleia Intermunicipal em 20/12/01, se encontra já em fase de aplicação, no âmbito da implementação do POCAL.*

### 2.2.3. LEVANTAMENTO DO CIRCUITO DA DESPESA

*Relativamente ao circuito relativo ao processamento da despesa, não foi efectuado qualquer registo sobre disfunções ou anomalias, antes se observa o cumprimento do disposto nas alíneas b), c), d) e h) do art.º 12.º do Decreto-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, tendo-se anotado uma excepção relativa a honorários, questão a que volveremos no sentido de esclarecer e justificar devidamente as condutas havidas sobre a matéria.*

### 2.2.4. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

*Como anteriormente se expendeu, reitera-se que a AMAL tem vindo a aplicar o POCAL na generalidade, e o Sistema de Controlo Interno e o Regulamento do Inventário e Cadastro do Património, na especialidade, como instrumentos fundamentais do regime contabilístico e orçamental vigente.*

*Aproveita-se para informar que:*





*Nina Cruz*

a) *Os balanços à tesouraria são efectuados de acordo com o que dispõe o n.º 2 do art.º 15.º do Decreto-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.*

b) *O princípio da segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria é totalmente observado.*

*Os procedimentos referidos foram assumidos pelos órgãos da AMAL, após terem sido criadas as condições necessárias e objectivas, as quais, como se expendeu, foram difíceis de implementar, dada a exiguidade de meios e de recursos humanos.*

*Aliás, reconhece-se universalmente esse nível de dificuldade pelo facto de o POCAL, sendo um instrumento complexo, exigir na sua aplicação mecanismos que, embora simplificados em relação à AMAL, constituem, ainda assim, exigências e fórmulas procedimentais que não são compatíveis com a realidade de organismos como a Associação de Municípios do Algarve.”*

Os responsáveis aceitam as situações de facto descritas no relato, numa perspectiva da sua observância e implementação, indicando mesmo que nalguns casos estão já em desenvolvimento.

No entanto, isso não prejudica a existência em 2001 das situações atrás elencadas (o Regulamento do Sistema de Controlo Interno foi, aliás, só aprovado em 20/12/01), pelo que as mesmas são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



*Nina Cruz*

## 3.3 - CONTA DE GERÊNCIA

### 3.3.1 - Análise da execução orçamental face aos objectivos previstos

Neste ponto far-se-á uma abordagem à execução do orçamento da receita e da despesa do ano em análise (gerência de 2001).

#### 3.3.1.1 - Execução do orçamento da receita

A AMAL, em 2001, arrecadou, para financiamento da sua actividade, receitas que ascenderam a 92.842 contos, contra a previsão de 175.650 contos, o que representa um grau de execução orçamental de cerca de 52,85 %.

(Em contos)

RUBRICA	RECEITAS		%
	ORÇAMENTO FINAL (1)	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2)	
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>141.650</b>	<b>82.817</b>	<b>58,46</b>
RENDIMENTOS DE PROPRIEDADE	6.510	6.982	107,25
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	118.130	66.065	55,92
Participação Imp. Directos (FEF) e Outras	24.010	-	-
Administração Local	63.600	54.000	84,91
Sector Privado	1010	-	-
Exterior (FEDER) e Outras	29.510	12.065	40,89
VENDA DE BENS NÃO DURADOUROS	17.000	9.559	56,22
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	10	211	2.110,00
<b>RECEITAS CAPITAL</b>	<b>34.000</b>	<b>10.025</b>	<b>29,48</b>
VENDA DE BENS DE INVESTIMENTO	1.000	0	0
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	32.000	10.025	31,32
OUTRAS DE RECEITAS DE CAPITAL	1.000	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>175.650</b>	<b>92.842</b>	<b>52,85</b>

Os valores constantes deste quadro não incluem o saldo da gerência anterior (134.293 contos).

O mesmo, no entanto, através da 1ª revisão do orçamento para 2001 (vd. fls. 166 a 171/1/II) veio a ser afecto ao financiamento de despesas correntes e de capital em 132.293.562\$00 e 2.000.000\$00, respectivamente, o que permitiu que, em termos previsionais, o princípio do equilíbrio orçamental previsto no artº 9º do DL nº 341/83 fosse respeitado.



*Nina Cruz*

Do quadro das receitas salientam-se os seguintes aspectos:

- A arrecadação das receitas correntes, na gerência de 2001, ascendeu a 58,46 % do montante orçamentado e, em relação às receitas de capital, a execução foi de 29,48 %.
- Globalmente, a receita revela um baixo grau de execução, tendo sido arrecadadas 52,85 % das inicialmente previstas.
- A estrutura da mesma demonstra a dependência do orçamento das transferências correntes (maioritariamente oriundas da Administração Local que, no total, representam cerca de 58,16 % (54.000/92.842) do montante global da receita arrecadada) (vd. Mod. 5/TC, fls. 4 a 5/1/II).

### 3.3.1.2 - Execução do orçamento da despesa

Relativamente à despesa, procedeu-se a idêntico estudo, pelo que se elaborou o respectivo quadro comparativo entre os valores orçamentados e pagos:

(Em contos)

RUBRICA	DESPESAS		%
	ORÇAMENTO FINAL (1)	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2)	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>266.714<sup>11</sup></b>	<b>111.895</b>	<b>41,95</b>
ENCARGOS FINANCEIROS	200	6	3
PESSOAL	69.650	39.689	56,98
BENS DURADOUROS	900	90	10
BENS NÃO DURADOUROS	9.900	5.768	58,26
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	94.600	58.446	61,78
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	69.070	6.500	9,41
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.100	1.396	66,47
<b>DESPESAS CAPITAL</b>	<b>43.230</b>	<b>18.711</b>	<b>43,28</b>
INVESTIMENTOS	38.300	17.892	46,71
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	4.410	319	7,23
ACTIVOS FINANCEIROS	500	500	100
PASSIVOS FINANCEIROS	20	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>309.944</b>	<b>130.606</b>	<b>42,13</b>

<sup>11</sup> Inclui a dotação provisional de 20.294 contos.



*Nina Cruz*

Deste quadro constata-se o seguinte:

- O grau de execução orçamental das despesas correntes atingiu 41,95 %, cifrando-se o valor em 111.895 contos, e o das despesas de capital 43,28 %, cujos pagamentos atingiram o valor de 18.711 contos.
- O grau de execução da despesa global atinge 42,13 %, valor que se considera pouco razoável.
- As rubricas referentes a Pessoal e Aquisição de Serviços, foram as que maior expressão tiveram no ano em análise, representando 87,70 % das despesas correntes e 75,13 % da despesa total.

Quer no que respeita à receita quer no que respeita à despesa, o Relatório de Actividades nada aponta como justificação para os desvios constatados.

### **3.4 - Apreciação dos documentos da conta de gerência**

Na fase de trabalho de campo foram solicitados diversos esclarecimentos tendo sido obtida justificação para todas as dúvidas surgidas (cfr. notas explicativas e documentos de suporte de fls. 5 a 34/3/II).

### **3.5 - Análise de documentos**

De acordo com o PGA foram examinados os documentos de receita e despesa relativos às classificações orçamentais no mesmo consignadas, referindo-se quanto à respectiva análise o seguinte:



*Nina Cruz*

### 3.5.1 - Conferência de documentos de receita

Foram objecto de conferência os documentos das rubricas de receita constantes do quadro seguinte, com um valor total de 60.982.369\$00, a que corresponde cerca de 66 % do total da receita arrecadada.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra %
04.01.01	Rendimentos de propriedade - Juros	6.982.369\$00	100
05.01.03	Transf. Correntes – SPA – Administração local	54.000.000\$00	100

#### 3.5.1.1 - RENDIMENTOS DE PROPRIEDADE – JUROS

Trata-se da remuneração dos depósitos bancários nada havendo a relatar.

#### 3.5.1.2 – TRANSFERÊNCIAS CORRENTES – SPA – ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Da análise efectuada aos respectivos documentos, da qual não se releva nenhum aspecto, verificou-se que as transferências tiveram por base as comparticipações dos municípios associados.

### 3.5.2 - Conferência de documentos de despesa

Procedeu-se à conferência dos documentos de despesa das rubricas de seguida elencadas, de acordo com as amostras definidas e constantes do mesmo quadro:

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			%	Valor
01.03/01.01.03	Pessoal em qualquer outra situação	6.877.187\$00	88	6.057.982\$00
01.03/01.01.03.01	Pessoal com contrato a termo certo	17.113.705\$00	98	16.795.233\$00
01.03/04.09	Aquisição de Serviços - Outros	43.286.243\$80	75	32.698.275\$80
01.03/05.03.03	Transferências Correntes – S.P.E. - Particulares	6.000.000\$00	100	-
01.03/09.06.05	Investimentos – Maquinaria e Equipamento – Planos e Estudos	13.367.250\$00	100	-



*Nina Cruz*

A técnica de auditoria utilizada na selecção dos documentos de despesa a conferir foi não estatística, agregando a **amostragem sistemática** com a **amostragem por números aleatórios**. Nas rubricas 01.03/05.03.03 e 01.03/09.06.05, dado o número reduzido de ordens de pagamento, optou-se por verificar a totalidade dos seus documentos.

Das rubricas seleccionadas far-se-á a devida pormenorização nos pontos 3.7.2, 3.7.3, 3.7.4, 3.7.5 e 3.7.6.

### **3.6 - Dívida dos municípios integrantes da AMAL**

O montante das dívidas dos municípios que compõem a AMAL ascendia a 9.600.000\$00 à data de 31/12/2001, tendo sido efectuadas diligências no sentido dos mesmos regularizarem a sua situação (cf. documentos de fls. 4 a 13/4/III).

À data da auditoria (Out/02), o montante da dívida totalizava 18.900.000\$00, como a seguir se discrimina:

- Ano de 2001 - 2.100.000\$00
- Até Out/02 – 16.800.000\$00

Constata-se, assim, que a dívida relativa a 2001 foi quase integralmente liquidada enquanto que, no que concerne à de 2002, pelo menos até à data indicada, subsistia por pagar um valor relativamente elevado.

Quanto a este ponto, os responsáveis apresentam em sede de alegações o seguinte:

*“Cumprе esclarecer que se têm diligenciado esforços no sentido de que os municípios associados regularizem as suas dívidas à AMAL, perspectivando-se que tal aconteça no corrente ano, havendo bons indicadores nesse sentido.*”



*Nina Cruz*

*Não será despidiendo referir que o espírito associativo que se vive na AMAL, reflecte-se num “modus vivendi” típico dos regimes associativos, em que as participações, constituindo um compromisso, são satisfeitas em função das exigências funcionais da Pessoa Colectiva.”*

Os comentários apresentados conformam-se com a descrição vertida no relato pelo que nada de novo traz ao que aí se expandiu.



*Nina Cruz*

## 3.7 - ANÁLISES ESPECÍFICAS

### 3.7.1 - Fundos Permanentes

Tendo em atenção a disposição legal permissiva da constituição de Fundos Permanentes, art.º 30º do DL n.º 341/83, de 21/07, procedeu-se à análise dos elementos que correspondem a esta componente.

Na gerência em análise, verificou-se que o CA, em 15/01/01, aprovou por unanimidade uma informação elaborada pela responsável da Contabilidade, através da qual era proposta a constituição de um fundo permanente no montante de 150.000\$00, ficando o mesmo à sua responsabilidade.

Da referida informação consta que o montante de 150.000\$00 se destina a cobrir despesas nas seguintes rubricas e montantes:

<b>Designação</b>	<b>Montante Atribuído</b>
03.02 – Combustíveis e Lubrificantes	60.000\$00
03.05 – Consumos de Secretaria	15.000\$00
03.06 – Outros	20.000\$00
04.03 – Transportes e Comunicações	15.000\$00
04.06 – Representação	30.000\$00
04.09 – Outros	10.000\$00
<b>Total</b>	<b>150.000\$00</b>

Tendo por base os requisitos constantes daquele art.º 30º, foi feita a apreciação da autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos fundos permanentes existentes na Associação, sendo de relevar os seguintes aspectos:





*Nina Cruz*

1. A Ordem de Pagamento de dotações orçamentais relativa à constituição do FP é emitida em nome do responsável pela sua movimentação e não em nome da Tesoureira;
2. Assim, não foi emitida uma OP de operações de tesouraria, a favor da responsável pela movimentação do fundo, com a indicação nominal, como deveria ter sido;
3. Não foi emitida uma Guia de Receita de Operações de Tesouraria em nome da responsável pelo fundo, aquando da sua reposição.

Face ao exposto, constata-se que se está em presença de meras irregularidades contabilísticas que não afectam a realidade financeira. Porém, é de salientar que a situação em apreço se encontra contemplada no ponto 4 do art.º 12º - Operações de controlo, do Regulamento de Sistema de Controlo Interno, já numa perspectiva correcta, posto o que nada mais se adianta.

Sobre esta matéria, pronunciaram-se os responsáveis da seguinte forma:

*“Atentas as observações formuladas pelo corpo auditor sobre esta matéria, e de acordo com o disposto no artº 30º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21/07, informa-se que, no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, aplicável a esta Associação de Municípios, informa-se que estão a ser promovidos os mecanismos adequados ao cumprimento das exigências procedimentais em relação aos Fundos Permanentes, nomeadamente sobre os seguintes aspectos:*

- a) A ordem de pagamento de dotações orçamentais relativa à constituição do Fundo Permanente é emitida em nome da tesoureira;*
- b) A ordem de pagamento de operações de tesouraria é emitida a favor da responsável pelo Fundo, com a devida referência nominal;*
- e) A Guia de Receita de Operações de Tesouraria é emitida em nome da responsável, aquando da reposição.”*

Face ao conteúdo das alegações transcritas nada há a acrescentar quanto este ponto.



*Nina Cruz*

## 3.7.2 - Aquisição de Serviços

Os documentos de despesa relativos a esta rubrica reflectem a execução financeira de uma grande parte dos contratos elencados no Mod. 18/TC – “Relação dos contratos de empreitada, fornecimento, concessão e outros”, tendo a equipa de auditoria procedido à análise e conferência de diversas aquisições, que a seguir se discriminam:

### 3.7.2.1 - *Trabalhos de Pré-Impressão, Impressão, Acabamento e Empacotamento da Revista “Sulstício”*

#### Factos e enquadramento jurídico:

##### A) - Os factos

Por despacho do PCA da AMAL, datado de 31/10/00, foi aberto concurso limitado sem apresentação de candidaturas, com base no n.º 4 do art.º 80º do DL n.º 197/99, de 08/06, para o fornecimento dos trabalhos de pré-impressão, impressão, acabamento e empacotamento em lotes, dos números 4, 5, 6, 7 e 8 da revista “Sulstício”.

Após apreciação das três propostas apresentadas, foi elaborado um relatório donde se retira que a empresa que melhor se posicionou para o fornecimento dos serviços em causa foi a “Heska Portuguesa – Indústrias Tipográficas, S. A..

Nesta sequência, em 07/12/00, foi celebrado um contrato de prestação de serviços entre a AMAL (representada pelo PCA) e a indicada empresa, o qual, quanto ao encargo, estipulava um valor estimado, graduando o montante do pagamento em função das quantidades por que optassem, conforme quadro seguinte:

Exemplares	Preço por número revista (s/Iva)
10.000	2.500.000\$00
12.500	2.850.000\$00
15.000	3.200.000\$00



*Nina Cruz*

Ora, quando se preveja expressamente o recurso a opções, o cálculo do valor do contrato deve ser tomado pelo encargo máximo possível, como resulta do n.º 4 do art.º 24.º do DL 197/99, de 08/06.

Obtém-se, assim, que o valor máximo para os trabalhos relativos às cinco revistas, importaria em 16.000.000\$00, acrescidos do valor do IVA (escolha da opção de 15.000 exemplares por cada número).

É, pois, com base neste valor que deveria ser feita a escolha do procedimento.

No ano da gerência em apreciação, foram satisfeitos os seguintes encargos, como resulta das respectivas ordens de pagamento (referentes às revistas n.ºs 5, 6 e 7):

OP. N.º	Data	Valor	Total
135	07.05.2001	3.360.000\$00 + 63.525\$00 (folha de rosto)	3.423.525\$00
278	04.09.2001	3.885.000\$00 + 63.525\$00 (folha de rosto)	3.948.525\$00
406 (a)	11.12.2001	2.625.000\$00 + 63.525\$00 (folha de rosto)	3.203.025\$00
<b>Total</b>			<b>10.575.075\$00</b>

a) Esta OP. contempla ainda um aditamento no valor de 441.000\$00 e as despesas de transporte no montante de 73.500\$00.

## B) – Enquadramento jurídico

A AMAL, para a adjudicação dos serviços, procedeu à abertura de concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

Este procedimento deve ser observado quando estão em causa valores iguais ou inferiores a 15.000 contos (n.º 4 do art.º 80.º do diploma que temos vindo a citar neste ponto), o que não é o caso.



*Nina Cruz*

Ora, quando estão em causa valores superiores àquele montante (15.000) e desde que não atinjam o valor de 25.000 contos, o procedimento a ter em conta é a negociação com publicação prévia de anúncio (cfr. n.º 3 do mesmo art.º 80º).

Ademais, se no decurso de um procedimento o valor da proposta a adjudicar não for consentâneo com o tipo de procedimento que foi adoptado, de acordo com os valores legalmente fixados, deve ser efectuado um novo procedimento que observe aqueles limites, como determina o n.º 1 do art.º 82º, também do DL n.º 197/99.

Do que acaba de se expor, constata-se que não foram observados os preceitos legais citados, (n.º 3 do art.º 80º e n.º 1 do art.º 82º).

### **C) - Conclusão**

Em síntese, o contrato foi celebrado com preterição de formalidades legalmente exigidas enfermando, por isso, do vício de ilegalidade por violação de lei e tornando ilegais os respectivos pagamentos, nos termos do art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.

### **Os pagamentos foram autorizados pelo PCA, Carlos Alberto dos Santos Tuta.**

No exercício do direito de contraditório, os membros do CA da AMAL vieram alegar que:

*“Em relação à referida aquisição de serviços, cumpre explicitar que o montante efectivamente pago, fixou-se em 10.575.075\$00, o que representa um valor inferior a 15.000.000\$00.*



*Nina Cruz*

*Contudo, ao momento da abertura do procedimento, estipulou-se um valor estimado da despesa, inferior a 15.000.000\$00. No contrato de prestação de serviços graduou-se o pagamento em função das quantidades a adquirir.*

*Assim, considerando o valor efectivamente pago, a diferença mínima entre o montante do procedimento adoptado e a adoptar (considerando estar-se perante o recurso a opções), bem como a perspectiva de que a despesa não atingiria o valor máximo, entendemos que a despesa não está inquinada de qualquer vicio formal, até pela circunstância de o seu valor máximo ser consentâneo com o procedimento adoptado, entendendo-se que a diferença, sendo mínima, não deixa de se enquadrar e de cumprir os objectivos de universalidade do concurso e de respeitar o princípio da concorrência.*

*Ainda que o entendimento sobre o alcance do termo “consentâneo” suscite dúvidas, o que não se concede, por força do princípio da desburocratização, verifica-se que o pagamento se fixou em montante muito inferior ao patamar exigido pelo procedimento, facto que materialmente colmata e sana a eventual desconformidade relatada, inexistindo qualquer vício de ilegalidade por violação da lei, tornando, assim, legais os pagamentos efectuados nos termos do art. 26º, nº 1 do decreto-lei nº 34 I/83, de 21/07.*

*Cumpra, ainda, esclarecer que, em nosso entendimento, o “Caderno de Encargos” que acompanhou o convite, não integra “Opções”, mas sim alternativas o que afasta as considerações expendidas no Relatório”*

A argumentação apresentada enferma de incorrecta interpretação do DL n.º 197/99, de 08/06, bem como de erro quanto aos pressupostos de facto e de direito que habilitam a escolha do procedimento.



*Nina Cruz*

Com efeito, não se pode pretender justificar a escolha de um procedimento de acordo com os valores efectivamente pagos ou a sua maior ou menor diferença com os valores estimados e, muito menos, com base em expectativas que não resultam de indicadores sérios e realistas.

Na verdade, o DL n.º 197/99, de 08/06, que tem por objectivo imediato e primordial, simplificar procedimentos, garantir a concorrência e assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos, estipulou no seu capítulo III, sob a epígrafe, “*Tipos e escolha de procedimentos*”, os critérios que presidem à selecção do procedimento a adoptar na aquisição de bens e serviços e que respeitam ao valor base do contrato como referencial que deve procurar ser o mais próximo possível da realidade, baseado em estimativas que resultam de análises e informações técnicas que têm em conta preços de mercado, quantidades e outras variantes que dependem da natureza de cada bem ou serviço a adquirir.

No caso em apreço, que admite o recurso a opções (ou “*alternativas*” que não podem deixar de significar o mesmo), o n.º 4 do art. 24º do mesmo diploma determina que “*...deve ser tomado como base para o cálculo do valor do contrato o total máximo possível...*” que no caso presente ascendia a 16.000.000\$00.

Deste modo, não nos resta senão manter a análise e qualificação efectuadas no relato de auditoria, uma vez que não resulta comprovada a ocorrência de factos justificativos da escolha do procedimento de concurso limitado sem apresentação de candidaturas quando, face ao valor estimado do contrato, a lei determinava a abertura do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, (n.ºs 3 e 4 do art. 80º do DL n.º 197/99, de 08/06).

Resulta assim, que o não cumprimento das disposições legais reguladoras do processo de realização de despesa com a aquisição dos presentes serviços, invalidou o respectivo contrato de



*Nina Cruz*

prestação de serviços e bem assim, os correspondentes pagamentos tornando-os pois ilegais, com a conseqüente violação do disposto no art. 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.

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



*Nina Cruz*

### 3.7.2.2 - Serviços de Âmbito Jornalístico

#### Factos e enquadramento jurídico:

##### A) - Factos

A AMAL, com o objectivo de elaborar uma revista da Associação, celebrou em 01/03/99 com a firma “Sequência de Imagens, Comunicação, Lda.”, na sequência de ajuste directo, um contrato de prestação de serviços de âmbito jornalístico abrangendo a publicidade, o grafismo e a paginação, bem como o fotólito, montagem, cor e respectiva impressão.

O período contratual foi estabelecido por um ano, tacitamente renovável.

O preço estipulado, a suportar pela AMAL, foi de 1.200.000\$00, por trimestre, ou seja, 4.800.000\$00 anuais. A despesa foi autorizada pelos membros do CA, com excepção de Manuel António da Luz, tendo também participado na deliberação Nuno Alberto Pereira Mergulhão.

Como suporte jurídico à celebração do contrato, as partes invocaram a al. a) do n° 1 do art° 36° e n° 1 do art° 37° do DL n° 55/95, de 29/03, preceitos que permitem o procedimento por ajuste directo, verificados certos pressupostos.

O contrato não dispõe de informação de cabimento.

No ano da gerência em apreciação foram pagos, ao seu abrigo, 6.879.600\$00, como consta do quadro seguinte:

O.P. n°	DATA	VALOR c/ IVA	DESCRIÇÃO
18	29.01.01	468.000\$00	1ª prest. da Revista n° 5
57	05.03.01	468.000\$00	2ª prest. da Revista n° 5
104	03.04.01	889.200\$00	3ª prest. + retroact. (360.000\$00)
194	13.06.01	741.000\$00	1ª prest. Revista n° 6 (400.000\$00 + 120.000\$00 + 113.300\$00)
276	04.09.01	741.000\$00	2ª prest. Revista n° 6 (400.000\$00 + 120.000\$00 + 113.300\$00)
277	04.09.01	741.000\$00	3ª prest. Revista n° 6 (400.000\$00 + 120.000\$00 + 113.300\$00)
380	07.11.01	2.223.000\$00	Revista n° 7 (1.200.000\$00 + 360.000\$00 + 340.000\$00)
424	11.12.01	608.400\$00	1ª prest. Revista n° 8 + retroact. (400.000\$00 + 120.000\$00)
<b>TOTAL</b>		<b>6.879.600\$00</b>	





*Nina Cruz*

## **B) - Enquadramento jurídico**

Em matéria de enquadramento legal dos factos descritos, ao tempo da celebração do contrato em causa, vigorava o DL n.º 55/95, de 29/03.

No caso vertente e atento o correspondente valor, o procedimento a seguir deveria ter sido a negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas (art.º 32º, alínea c) do DL citado). O ajuste directo só pode ser admitido na sequência de um concurso quando nenhuma proposta tenha sido admitida ou o mesmo concurso tenha ficado deserto.

Ora, para além dos documentos de suporte serem omissos sobre esta matéria, não foi apresentada à equipa de auditoria documentação que habilite a verificação da existência de procedimento concursal.

Do que se expõe, retira-se que o contrato foi celebrado com preterição das formalidades impostas pela al. c) do art.º 32º do mesmo Decreto-Lei, as quais constituem elemento essencial no processo de adjudicação, pelo que os actos praticados sem a sua observância enfermam do vício de ilegalidade o qual se transfere para o próprio contrato, tornando ilegais os respectivos pagamentos, com conseqüente violação do no nº 1 do art.º 26º do DL nº 341/83, de 21/07.

### **Os pagamentos foram autorizados pelo PCA, Carlos Alberto dos Santos Tuta.**

Em sede de contraditório, os membros do CA da AMAL vêm alegar que invocaram incorrectamente o suporte legal permissivo do recurso ao ajuste directo para a celebração do contrato de prestação de serviços em apreço, nos termos que passamos a citar:

*“Analisado o processo em questão, verifica-se que o suporte jurídico que sustentou o ajuste directo para a celebração do contrato de prestação de serviços entre a Associação de*



*Nina Cruz*

*Municípios do Algarve e a “Sequência de Imagens, Comunicação, L.da.”, não é efectivamente a alínea a), n.º 1 do artigo 36.º do Dec-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, mas sim a alínea d) do citado artigo, conjugado com o n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma legal.*

*Rectificado, assim, o fundamento legal, esclarece-se que a opção pelo ajuste directo, de acordo com o critério material, se baseou na aptidão técnica da empresa em causa, a qual, considerado o conhecimento que da mesma se tinha, bem como a especificidade do trabalho a executar e outras envolventes imprescindíveis à execução, nomeadamente de oportunidade e eficácia, a tornaram a **empresa determinada** para a prestação do serviço em causa.*

*Através da presente explicitação, da qual se releva a rectificação da fundamentação jurídica para a escolha do procedimento, constata-se que a AMAL, por entender encontrarem-se preenchidos integralmente os requisitos exigidos pela alínea d), n.º 1 do art. 36.º, conjugado com o n.º 1 do art. 37.º, do decreto-lei n.º 55/95, de 29 de Março, e ainda, embora omitidas, por razões de oportunidade na prestação dos serviços de jornalismo, respeitou estritamente as exigências legais ao optar pelo ajuste directo, de acordo com o critério material para a escolha do procedimento, cumprindo, assim, as formalidades exigidas, no âmbito do procedimento, como dos pagamentos efectuados, tendo sido observado o n.º 1 do art. 26.º do Dec-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho.”*

Perante o teor de tais alegações cabe-nos referir que a incorrecta invocação dos preceitos legais poderia ser perfeitamente aceitável se posteriormente se confirmassem os pressupostos de facto e de direito justificativos do recurso ao ajuste directo consagrados na al. d) do DL n.º 55/95, de 29/03, mais especificamente “... motivos de aptidão técnica...”.

Acontece, porém, que nem a natureza dos trabalhos é indiciadora de especiais aptidões técnicas, pois trata-se da execução de trabalhos com recurso a processos standardizados, nem os membros do CA demonstraram onde residia essa aptidão técnica, na medida em que não



*Nina Cruz*

concretizaram os indicadores que “... tornaram a empresa determinada para a prestação do serviço em causa” relativamente às demais existentes no mesmo segmento de mercado.

Nesta perspectiva e afastado o recurso ao ajuste directo por razões de aptidão técnica, dada a sua não comprovação, resta-nos a escolha do tipo de procedimento em função do valor do contrato, de acordo com o disposto no art. 32º, n.º 1, al. c) do DL 55/95, de 29/3, que impunha a abertura de procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio ou o concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

Assim e por consequência, mantém-se a análise e qualificação efectuadas no relato de auditoria, em virtude do não cumprimento das disposições legais aplicáveis, ferindo de ilegalidade o respectivo contrato de prestação de serviços e bem assim, os pagamentos da correspondente despesa, de harmonia com o disposto no art. 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07.

Nestes termos, os factos em apreço são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



*Nina Cruz*

### 3.7.2.3 - Serviços de Informática

#### Factos e enquadramento jurídico:

##### A) - Os factos:

A AMAL, em 07/05/99, celebrou um contrato de prestação de serviços (manutenção de aplicação) com a Nova Base – Sistemas de Informação e Bases de Dados, S.A., o qual teve por objectivo a prestação de esclarecimentos técnicos via telefone, relativos ao uso da aplicação SIDReg<sup>12</sup>, bem como um crédito de apoio técnico local no total de oito dias úteis, através de transmissão electrónica de dados.

O valor do contrato é de 1.500.000\$00 (acrescido de IVA à taxa legal), montante que pode ser actualizado anualmente, de acordo com a taxa de inflação declarada em relação ao ano anterior, e será acrescido de eventuais despesas de deslocação e alojamento dos técnicos, bem como de um valor diário de 15.000\$00, sempre que a intervenção seja efectuada fora de Lisboa.

O contrato em questão foi celebrado pelo período de um ano, renovando-se automaticamente se, até 30 dias antes do seu termo, não for manifestada por escrito, a intenção de não o renovar.

##### B) - Execução financeira no ano de 2001:

No ano da gerência em apreciação teve a seguinte execução financeira:

O.P. nº	Data	Valor c/IVA	Referente a
202	13.06.01	923.715\$00	1ª tranche
461	31.12.01	923.714\$80	2ª tranche
<b>Total</b>		<b>1.847.429\$80</b>	

<sup>12</sup> Designação da aplicação informática.



*Nina Cruz*

No relato de auditoria e face ao exposto, questionou-se o facto de, sendo o valor do contrato superior a 500 contos, nos termos do art.º 31º do DL n.º 55/95, de 29/03, com a redacção dada pelo n.º 7 do art.º 31º do DL n.º 80/96, de 21/06, não haver evidências de terem sido consultados, pelo menos, dois prestadores de serviços ou fornecedores de bens.

Contraditando o teor do relato da auditoria, os membros da CA da AMAL afirmam que “O contrato de prestação de serviços estabelecido com a Nova Base — Sistemas de Informação e Bases de Dados, S.A., teve como fundamento jurídico a alínea d), n.º 1 do art. 36º, conjugado com o art. 37º do decreto-lei n.º 55/95 de 29 de Março, e radicou no conhecimento que se tinha da firma citada, da sua aptidão técnica e da sua disponibilidade, que a tornaram a entidade determinada para a prestação do serviço contratualizado.

*Acréscce a circunstância de o objecto do contrato configurar uma natureza e especificidade que exigiam cautelas pronunciadas na adjudicação, a qual deveria recair na entidade que, para além dos atributos antes enunciados, deveria possuir a necessária sensibilidade e a identidade de objectivos em presença.*

*Efectivamente, a AMAL, perante uma situação concreta em que estava em causa a prestação de esclarecimentos técnicos via telefone, relativos ao uso de aplicação SIDReg (aplicação informática), assumiu a conduta que entendeu mais adequada e que melhor servisse o interesse público, adjudicando a prestação à firma em causa, pelos fundamentos expendidos, e especificamente por se tratar do uso de uma aplicação informática que exigia o conhecimento perfeito da sua natureza, especificidades técnicas e a sensibilização adequada aos objectivos da AMAL.*

*Foram, pois, estes os factores que determinaram a conveniência da escolha do procedimento em função do critério material, sendo convicção da AMAL que os objectivos poderiam ser prejudicados se a opção fosse distinta.*

Aceitam-se as alegações dos responsáveis, atendendo a que se trata de uma aplicação muito específica e que foi desenvolvida pela empresa em questão para o tratamento de dados relativos a fundos comunitários.



*Niza Cruz*

### ***3.7.2.4 – Honorários – Processo de aquisição do edifício da AMAL***

Através da ordem de pagamento nº 12, de 22/01/01, constatou-se que foi pago ao advogado Luís Niza, a quantia de 965.150\$00, no âmbito do processo de aquisição do edifício da AMAL, pagamento este autorizado pelos membros do CA.

Ora, o art.º 26º do DL nº 341/83, de 21/07, dispõe no seu nº 1 que nenhuma despesa pode ser assumida, autorizada e paga sem que seja legal.

A informação disponível não permitiu, no decurso do trabalho de campo, senão verificar que **houve um pagamento que foi autorizado pelo CA da AMAL, sem que se encontrasse determinada a prestação nem tendo sido presente à equipa de auditoria a respectiva nota de honorários. Desconhece-se igualmente, quem, quando e como foi a inerente despesa autorizada.**

Como é sabido, o processo de realização de despesa envolve um conjunto de operações sequenciais cuja não observância acarreta responsabilidades.

Desde logo a emissão de requisição ou documento equivalente, a verificação de cabimento e autorização da realização da despesa, operações que não se verificaram e que violam, por omissão, o disposto no art.º 12º do Dec. Reg. nº 92-C/84 de 28/12.

A suportar o referido encargo apenas consta **a acta nº 12/00, de 18/12**, do conselho de administração da AMAL, na qual foi deliberado por *“unanimidade efectuar o pagamento solicitado, num valor até um milhão de escudos”*.

O CA da AMAL, em sede de contraditório, reconhece que *“Efectivamente, foi pago ao Sr. Dr. Luís Niza o montante de 965.150\$00, por serviços prestados no âmbito do processo de aquisição do edifício da AMAL.*



*Niza Cruz*

*O aludido causídico representou a AMAL no processo de compra do edifício onde se situa a sua sede.*

*Tratando-se de um advogado que representava a Região de Turismo do Algarve, anterior arrendatária do prédio, foi mandatado para desenvolver diligências junto dos proprietários, no sentido de se formalizar a compra, o que fez, em boas condições, dada a relação privilegiada que mantinha com os mesmos.*

*À data, não foi formalizado por escrito qualquer processo para a aludida prestação de serviços, nos termos do disposto no Decreto-Lei n° 197/99, de 8 de Junho, contudo, o causídico em causa, pelo seu relacionamento profissional com as partes e conhecimento perfeito da matéria, foi mandatado pelo Presidente do Conselho de Administração da AMAL para representar a Associação.*

*Apresentou competente nota de honorários, conforme documento junto ao processo, através do qual se encontram discriminadas, pormenorizada e sistematicamente as tarefas desenvolvidas no âmbito do processo em causa, tendo sido esse o justificativo que fundamentou o pagamento da despesa.*

*Como se verifica, não se colocou à AMAL conduta alternativa à contratação do Dr. Luís Niza, em função dos objectivos em presença, os quais poderiam ser gorados num diferente circunstancialismo e distinta opção.*

*Efectivamente, a despesa foi autorizada pelo Presidente do Conselho de Administração da AMAL e a prestação foi efectuada, tendo sido, assim, cumpridos os requisitos legalmente exigidos, nos termos do Decreto-Lei n° 197/99, de 8 de Junho, conjugado com o disposto no art. 12° do Decreto-Regulamentar n° 92-C/84, de 28/12.*

*Acrece que o procedimento escolhido foi o ajuste directo, nos termos da alínea d), n° 1 do art. 32° do Decreto-Lei n° 55/95, de 29 de Março, de acordo com o critério de valor, o qual permitiu a escolha directa do adjudicatário, como ocorreu no caso concreto.”*

Relativamente a esta questão, não podemos deixar de corroborar a análise expendida no relato de auditoria, na medida em que não foram apresentados pelos membros do CA quaisquer elementos de prova.



*Niza Cruz*

Todavia e uma vez que em 09/05/03, em aditamento ao ofício n.º 207, de 21/04/03 (resposta ao relato de auditoria) foram remetidas a este Tribunal cópias de duas cartas subscritas pelo advogado Luís Niza dirigidas ao presidente da AMAL, onde são discriminados os serviços prestados, consideramos que o conteúdo das mesmas é susceptível de consubstanciar a nota de honorários que não se encontrava junto ao processo.

Contudo, do processo não existe qualquer evidência - nem tão pouco foi remetido com as alegações - de quem, quando e como foi a inerente despesa autorizada (art. 26.º do DL n.º 341/83, de 21/07 e art. 12.º do Dec.Reg. n.º 92-C/84, de 28/12);

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.





*Nina Cruz*

### 3.7.3 – Elaboração do Plano de Investimento Municipal da Região do Algarve

#### Factos e enquadramento jurídico:

##### A) - Factos:

A AMAL, representada pelo seu presidente do CA, celebrou em 24/10/97 na sequência de procedimento por ajuste directo, com a “FundEuropa, Sociedade de Gestão e Consultadoria, Lda.”, um **contrato de prestação de serviços**, cujo objecto consistiu na elaboração do plano titulado em epígrafe, pelo valor de 23.850.000\$00, acrescido do IVA.

O contrato teve início na data da assinatura e termo previsto com a entrega final do plano adjudicado.

Como suporte legal à contratação, os contraentes invocam (cláusula primeira) o disposto no DL n° 55/95, de 29/03, com todas as suas disposições<sup>13</sup>, conjugadas com o DL n° 100/84, de 29/03.

Os encargos resultantes da execução do contrato em questão serão suportados pela classificação orçamental 13/13.03 - Outras despesas de capital/Outras (cláusula décima sétima).

##### B) - Enquadramento jurídico

Em matéria de enquadramento legal, ao tempo da celebração do contrato em análise, vigorava o DL n° 55/95, de 29/03. No caso “*sub judice*”, tratando-se de uma despesa de 23.850.000\$00, a contratação, em função do valor, exigia o procedimento por concurso público ou limitado por prévia qualificação (n° 1, al. a) do art.º 32º do citado diploma) e o que se verificou foi o ajuste directo.

---

<sup>13</sup> Sublinhado nosso.



*Nina Cruz*

Ora, a contratação pública deve ser precedida, antes de mais, por procedimentos que garantam a participação da maior pluralidade de possíveis interessados, daí o concurso público e outros procedimentos, só se permitindo o ajuste directo quando se verifiquem determinadas circunstâncias que possam tornar inconvenientes ou inúteis o recurso a outros procedimentos. Nestes termos, a celebração do contrato por ajuste directo viola a disposição legal atrás citada.

Contudo e atendendo à data da celebração do mesmo, o eventual procedimento por responsabilidade sancionatória referente à adjudicação já se encontra prescrito na presente data, pelo que não se justifica um juízo de censura aos responsáveis pela gerência de 2001.



*Nina Cruz*

### 3.7.4 - Contrato de tarefa

A AMAL celebrou em 05/11/01 um contrato de tarefa com (...), nos termos do qual o contratado se obriga a exercer funções fundamentalmente no âmbito do apoio aos processos de candidatura a fundos comunitários mediante uma remuneração, a título de honorários, no montante de 196.800\$00 mensais, acrescidos do IVA, bem como dos encargos com deslocações e outros de natureza indeterminada, que decorressem do exercício das funções. Teve início em 02/12/01 com validade de um ano.

#### 3.7.4.1 - Caracterização do contrato de tarefa

A modalidade do contrato de tarefa consta do art.º 7º do DL nº 409/91, de 17/10, de cujo texto se pode retirar que o mesmo tem por objecto a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, sem subordinação hierárquica, e não pode exceder o termo do prazo contratual inicialmente constituído.

#### 3.7.4.2 - Análise do conteúdo contratual:

- Da cláusula primeira resulta que o exercício de funções a que o prestador fica obrigado se circunscreve ao exercício de **funções de Tesoureira Principal** no âmbito do apoio aos processos de candidatura a fundos comunitários, nomeadamente no Programa Operacional do Algarve.
- A título de honorários, de acordo com a cláusula segunda, o prestador receberá a quantia mensal de 196.800\$00, acrescida do IVA à taxa legal, e sujeitos aos aumentos remuneratórios a estabelecer para a Administração Pública.
- Do contrato não consta a indicação de cabimento.



*Nina Cruz*

- A cláusula terceira estipula que aos referidos honorários acrescem ainda os encargos decorrentes do exercício de funções, nomeadamente deslocações, tendo como referência os valores e tabelas em uso na Administração Pública.
- Para além do contratualmente estabelecido, foi ainda acordada a atribuição do montante equivalente a 10% do vencimento ilíquido a título de abono para falhas.

### **3.7.4.3 - Suporte documental prévio à celebração do contrato**

A celebração do contrato tem por base uma proposta (a fls. 4/6/IV) do PCA da AMAL, de 05/11/01, (a qual mereceu a concordância do órgão executivo, cfr. acta nº 12/01) para exercer em regime de tarefa, as funções de tesoureira principal com incidência fundamentalmente no âmbito do PROALGARVE.

### **3.7.4.4 - Caracterização do contrato em causa**

A primeira questão que se levanta circunscreve-se à sua qualificação, que as partes titularam de **contrato de tarefa**.

A segunda prende-se com a necessidade de se saber se o conteúdo funcional da carreira de tesoureiro se coaduna com o desempenho das funções naquele regime.

Relativamente à primeira questão, o contrato de tarefa, como uma modalidade de prestação de serviços, tem por objecto a execução de trabalhos específicos e goza da característica de apenas dever ser utilizado excepcionalmente e sem subordinação hierárquica, só sendo admitida esta modalidade quando se verificam os seguintes pressupostos:



*Nina Cruz*

- não existam funcionários com qualificações adequadas ao exercício das funções, objecto da tarefa, e
- a celebração do contrato de trabalho a termo certo for desadequada (art.º 7º nº 2 do DL nº 409/91, de 17/10).

Ora, se quanto ao primeiro pressuposto a AMAL não dispunha no seu quadro de pessoal de funcionário para o exercício de tais funções, já quanto ao segundo não está demonstrada a desadequação do contrato de trabalho a termo certo.

Quanto à segunda questão, as funções de tesoureiro circunscrevem-se genericamente ao conteúdo funcional correspondente ao grupo do pessoal administrativo, desenvolvendo-se pela categoria de especialista, principal e tesoureiro, nos termos do art.º 7º do DL nº 412-A/98, de 30/12, exigindo a al. b) do seu nº 2 para o tesoureiro principal, a verificação de certos requisitos designadamente a permanência de determinado período de tempo na categoria anterior, a de tesoureiro.

Também neste ponto, a tarefa não se coaduna com as funções de natureza executiva relativa à área de actividade administrativa inerente.

Neste contexto, é de sublinhar que o regime da relação jurídica de emprego na Administração Pública consta do DL nº 427/89, de 7/12, sendo aplicável à Administração Local pelo art.º 1º do DL nº 409/91, de 17/10.

Segundo aquele diploma o recurso ao contrato, em qualquer das suas modalidades, está limitado a situações específicas claramente definidas e obedece às características da excepcionalidade e transitoriedade.

Na situação em apreço só poderia revestir a modalidade de contrato administrativo de provimento ou de contrato a termo certo, exigindo em qualquer caso a observância de um conjunto de requisitos legalmente determinados (cfr. artigos 15º a 21º do DL nº 427/89, anteriormente citado), o que não se verificou.



*Nina Cruz*

Na sequência do exposto conclui-se que o contrato não respeitou as normas atrás referidas, artº 7º nº 2 do DL nº 409/91, de 17/10, e artºs 15º a 21º do DL nº 427/89, de 7/12, sendo por isso ilegal, situação esta de que também enfermam os actos de autorização da despesa e respectivos pagamentos, nos termos do art.º 26º do nº 1 do DL nº 341/83, de 21/07.

**A despesa foi autorizada pelos membros do órgão executivo, na reunião ordinária de 05/11/01, como a seguir se identifica, sendo o pagamento autorizado pelo presidente do CA, Carlos Aberto dos Santos Tuta no valor de 253.282\$00.**

Cargo	Nome
Presidente	Carlos Alberto dos Santos Tuta
Vice – Presidente	Francisco José Fernandes Leal
Membro Executivo	Francisco Augusto Caimoto Amaral

No que concerne ao contrato de tarefa em referência, os membros do CA alegaram o seguinte:

*“Quanto ao contrato de tarefa firmado com (...), cumpre explicitar os seus fundamentos e outros aspectos específicos que demonstram a sua conveniência funcional e legalidade.*

*Efectivamente a tarefa em causa foi contratada para a execução de trabalhos específicos no âmbito de apoio aos processos de candidatura a fundos comunitários, nomeadamente ao Programa Operacional do Algarve, de natureza excepcional (adstrição ao aludido Programa), e sem subordinação hierárquica.*

*A referida contratação teve como impulso processual uma proposta do Presidente do Conselho de Administração ao órgão executivo que a aprovou, conforme acta nº 12/01.*

*Tendo em conta que a actividade a exercer se adstringia ao Programa a que antes se alude, o conteúdo funcional da Carreira de Tesoureiro coadunava-se com o desempenho de funções naquele regime.*



*Nina Cruz*

*Aliás, em abstracto, o regime de tarefa não afasta qualquer modalidade funcional, categoria ou carreira, desde que, como no caso em análise, a contratação preencha os requisitos essenciais:*

- a) Não existiam na AMAL funcionários com qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa;*
- b) A celebração de contrato a termo certo era desadequada, pelo facto de se estar perante uma prestação que se cingia a circunstancialismos de excepcionalidade e de transitoriedade do Programa e dos pressupostos e exigências funcionais que fundamentam uma relação jurídica de emprego.*

*Cumprе explicitar, ainda, que a categoria atribuída à contratada não configura ilegalidade, na medida em que as funções a desempenhar exigiam um nível de especialização, a que deveria corresponder uma remuneração adequada.*

*Por outro lado, não se tratou da atribuição de uma categoria, mas de uma designação funcional, equivalente à categoria da tesoureira principal, o que afasta as considerações tecidas sobre a adequação ou não da tarefa às funções a exercer, assim como as que respeitam aos requisitos de ascensão na carreira, as quais são incompatíveis com o regime específico da tarefa.*

*Acresce que a contratação em causa teve lugar numa fase de estruturação da Associação, em que à mesma foram colocados desafios extremamente difíceis, nomeadamente a Gestão de Programas Estruturais.”*

Em primeiro lugar, importa centrar a questão na eventual admissibilidade da celebração do contrato de tarefa no caso ‘*sub judice*’, que, desde logo, fica afastada, em virtude de não se encontrarem preenchidos todos os requisitos constantes do art.º 7º, n.º 2, do DL n.º 409/91, de 17/10, que à data dos factos caracterizava e regulamentava as condições da celebração do contrato de tarefa pela administração local.

Com efeito, constata-se que a celebração de contrato de tarefa obedece a pressupostos bem definidos, entre eles a desadequação da celebração de contrato a termo certo, que como é



*Nina Cruz*

consabido obedece a normas mais rigorosas de recrutamento e selecção do pessoal, em obediência a princípios basilares da actuação da Administração Pública, como sejam: a publicidade, a concorrência, a transparência, a igualdade e a legalidade e prossecução do interesse público.

Ora, no presente caso, a celebração de contrato a termo certo mostra-se o contrato adequado ao desempenho transitório das funções de tesoureira até ao provimento do cargo após a abertura de concurso externo de recrutamento para o desempenho daquelas funções.

Acresce, ainda, que o contrato a termo certo estabelece um vínculo, embora de natureza precária e transitória, com a entidade contratante, que se adequa às características próprias da função de tesoureiro, com especial destaque para a subordinação hierárquica, cumprimento de horário de trabalho e vinculação às ordens superiormente emanadas.

Em consequência do exposto, o contrato de tarefa em apreço é ilegal, em virtude de ter sido celebrado contra as normas que o caracterizam, mais especificamente, a norma que exige a desadequação do contrato a termo certo que, pelo contrário, e como acima se refere, se mostra adequado ao desempenho transitório das funções de tesoureiro até ao preenchimento do lugar através da celebração de contrato administrativo de provimento, dadas as características semelhantes supra referenciadas.

Por consequência, a despesa correspondente e os respectivos pagamentos também se encontram feridos de ilegalidade (cfr. art. 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07) e são susceptíveis 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.





*Nina Cruz*

### 3.7.5 – Contrato de avença

A AMAL, celebrou em 05/11/01 um contrato de avença com (...) e, como consta da cláusula quarta, teve início em 05/11/01 e termo 04/11/02, sendo tacitamente prorrogável por igual período (fls. 32 a 33/6/IV).

Da cláusula primeira, resulta que os serviços a que o prestador fica obrigado se circunscrevem ao exercício de funções de Engenheiro Civil no âmbito da sua especialidade na Estrutura de Apoio Técnico do Programa Operacional do Algarve.

A título de honorários, de acordo com a cláusula segunda, o prestador receberá a quantia mensal de 300.000\$00, acrescida do IVA à taxa legal, actualizado com aumentos remuneratórios a estabelecer para a Administração Pública.

O contrato indica ter cabimento na rubrica orçamental 04.05 - Estudos e Consultoria.

A cláusula terceira estipula que aos referidos honorários acrescem ainda os encargos decorrentes do exercício de funções, nomeadamente deslocações, tendo como referência os valores e tabelas em uso na Administração Pública.

#### 3.7.5.1. Suporte documental prévio à celebração do contrato

A celebração do contrato tem por base uma proposta (a fls. 34/6/IV) do presidente do CA da AMAL, de 05/11/01, (a qual mereceu a concordância do órgão executivo, cfr. acta nº 12/01) que assenta na contratação de um engenheiro civil, para desempenhar as funções de acompanhamento, coordenação, análise e fiscalização do sub-programa A do Programa Operacional do Algarve.



*Nina Cruz*

### 3.7.5.2. Valor global despendido até 31/12/2001

Este contrato dá cobertura à realização de despesas no montante de 3.600.000\$00 acrescido de IVA. Porém, na gerência em apreciação apenas foram liquidados e pagos 702.000\$00 (IVA Incluído).

### 3.7.5.3 - Caracterização do contrato

Atento o seu objecto, o exercício de funções de engenheiro civil com carácter de prestações sucessivas em regime de profissão liberal e na base da contrapartida remuneratória certa mensal, não restam dúvidas sobre a qualificação como **contrato de avença**.

Todavia, também é verdade que esta modalidade de contrato está sujeita ao regime jurídico da realização de despesas públicas com aquisição de serviços constante do DL n° 197/99, de 08/06, aplicável por força da remissão do art.º 7º do DL n° 409/91, de 17/10.

### 3.7.5.4 - Situação jurídico-financeira do contrato

Dado que a celebração do contrato foi efectuada por **ajuste directo**, sem a observância das formalidades legalmente exigidas, isto é, sem a consulta a pelo menos três fornecedores quando esta era obrigatória, (al. b) do n° 1 do artº 81º do DL n° 197/99, de 08/06), a adjudicação enferma do vício de ilegalidade que se transmite ao próprio contrato.

Consequentemente, o contrato foi celebrado com preterição de formalidades que torna ilegais a despesa e os respectivos pagamentos nos termos do n° 1 do art.º 26º do DL n° 341/83, de 21/7.



*Nina Cruz*

Na gerência em apreciação os pagamentos efectuados atingiram o montante de 702.000\$00 e foram autorizados pelo Presidente do CA.

**A despesa foi autorizada pelos membros do órgão executivo, na reunião ordinária de 05/11/01, como a seguir se identifica, sendo os pagamentos autorizados pelo presidente do CA, Carlos Aberto dos Santos Tuta.**

Cargo	Nome
Presidente	Carlos Alberto dos Santos Tuta
Vice - Presidente	Francisco José Fernandes Leal
Membro Executivo	Francisco Augusto Caimoto Amaral

Em resposta à análise feita no relato de auditoria sobre o contrato de avença em apreço, os membros do CA afirmam o seguinte:

*“A AMAL celebrou com o Sr. Eng. (...) um contrato de avença para exercer funções no âmbito da sua especialidade na Estrutura de Apoio Técnico do Programa Operacional do Algarve.*

*Tratava-se de uma prestação de serviço, de natureza específica, circunscrita ao aludido Programa Operacional.*

*Cumpre esclarecer que não existiam na AMAL funcionários disponíveis nem com as qualificações exigidas pela especificidade e especialidade dos trabalhos de que o avençado em causa foi incumbido.*

*Por outro lado, era desadequado outro regime contratual, pela natureza da actividade, pelo seu circunstancialismo, excepcionalidade e transitoriedade.*

*Nestes termos, parece-nos evidente que não existe qualquer ilegalidade na contratação do Técnico em causa, até pela circunstância de que a Gestão do Programa Operacional do*



*Nina Cruz*

*Algarve se iniciou numa fase em que a estrutura organizacional não permitia os níveis de resposta exigidos.*

*Acréscce que a sua contratação teve como fundamento o seu nível de aptidão técnica, reconhecida experiência, demonstradas através do seu valioso curriculum, sensibilidade e disponibilidade, que conferiram à AMAL a prerrogativa da utilização da figura do ajuste directo, nos termos da alínea d), n.º 1 do n.º 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.”*

A celebração do presente contrato de avença não suscita dúvidas quanto à sua adequação.

Todavia, o mesmo já não se poderá dizer quanto ao procedimento utilizado na aquisição do serviço, que se traduziu num ajuste directo, quando é certo que a especial aptidão técnica deste prestador de serviços não é demonstrada. Ora, não se confirmando tal condicionante, apenas poderia ser utilizado o critério em função do valor do contrato, que levaria à abertura do procedimento com consulta prévia, em cumprimento do disposto no art.º 81.º, n.º1, al. b) do DL n.º 197/99, de 08/06.

Deste modo, conclui-se pela violação dos princípios da publicidade, da concorrência, da transparência, da igualdade e da legalidade, que devem presidir à prática de qualquer acto da administração pública, bem como pela violação dos normativos legais da aquisição de bens e serviços (DL 197/99, de 08/06) e da autorização e pagamento das despesas públicas (art. 26.º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07).

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



*Nina Cruz*

### 3.7.6 - Contrato individual de trabalho

A AMAL recorreu a esta modalidade de contratação através da celebração de contratos de trabalho a termo certo, estipulando um período de um ano renovável e invocando como suporte legal a al. g) do n.º 1 do art.º 41º do DL n.º 64-A/89, de 27/02, diploma aplicável nas relações de direito privado, com referência ao n.º 3 do art.º 20º da Lei n.º 172/99, de 21/09, mas cujos termos não a habilita ao recrutamento directo de pessoal para os seus serviços.

O regime do contrato de trabalho a termo certo consta do art.º 18º do DL n.º 427/89, de 7/12, aplicado à administração local, com as adaptações constantes do DL n.º 409/91, de 17/10, como determina o art.º 1º n.º 1 deste último diploma.

O art.º 18º, que tem por epígrafe a admissibilidade dos contratos de trabalho a termo certo, estabelece, no seu n.º 2, um conjunto de requisitos a que deve obedecer e nada do que a Lei determina foi invocado na sua contratação.

Também não obedeceu às formalidades legalmente exigidas, centradas nos processos de selecção dos candidatos, nos termos do art.º 19º do mesmo DL n.º 427/89, de 07/12.

Na gerência em apreciação estavam em vigor os seguintes contratos:

<b>Contratos</b>	<b>Ano de celebração</b>	<b>Valor do contrato</b>	<b>Montante pago em 2001 (a)</b>
Contrato n.º 1	10/04/2000	3.190.600\$00	3.221.545\$00
Contrato n.º 2	19/05/2000	3.270.400\$00	2.543.222\$00
Contrato n.º 3	05/06/2000	3.270.400\$00	3.366.582\$00
Contrato n.º 4	02/11/2000	2.273.600\$00	2.448.036\$00
Contrato n.º 5	11/12/2000	3.270.400\$00	2.849.888\$00
Contrato n.º 6	12/02/2001	2.416.400\$00	2.365.960\$00
<b>Total</b>			<b>16.795.233\$00</b>

a) Cfr. documento apresentado pelo serviço a fls. 29/1/III.



*Nina Cruz*

Outorgou os mesmos o PCA da AMAL.

**Relativamente ao contrato nº 6, a despesa foi autorizada pelos membros do CA, sendo os pagamentos autorizados, no montante de 16.795.233\$00 quanto a todos os contratos, pelo PCA, Carlos Alberto dos Santos Tuta, em violação do art.º 26º nº 1 do DL nº 341/83, de 21/07.**

No que se refere ao contrato em referência, os membros do CA apresentam as seguintes alegações:

*“Nos termos do nº 3 do art. 20º da Lei nº 172/99, de 21 de Setembro, é permitido às Associações de Municípios recorrerem ao contrato individual de trabalho, o que aconteceu no caso concreto, através de contrato a termo certo, tenda-se utilizado este mecanismo, não como uma forma directa de recrutamento, mas como meio de esgotar os seus efeitos e aproveitar a sua utilidade.*

*Ou seja, as contratações em causa, seguindo o regime do contrato individual de trabalho, a coberto da disposição legal citada, conformaram-se com os trâmites do contrato de trabalho a termo certo, o qual permitiu, no âmbito do aludido processo de selecção, o recrutamento do candidato que, na hierarquia classificativa, melhor se posicionava para o efeito.*

*O procedimento utilizado na Associação de Municípios do Algarve, cumpriu a regras da universalidade do concurso, numa fase em que doutrinariamente se sustentava (e ainda sustenta) a tese de que a prerrogativa legal atribuída às associações de municípios através do nº 3 do art. 20º da Lei nº 172/99, de 21 de Setembro, permitia a contratação directa.*

*Tal entendimento foi defendido aquando da discussão do diploma legal citado, e fundamentado na necessidade de agilizar os processos de contratação, aproximando-os da Lei Geral do Trabalho, conferindo-lhe efeitos jurídicos privatísticos na sua génese (fase*



*Nina Cruz*

*procedimental), e consignando às Associações de Municípios uma maior agilização no recrutamento.*

*Foi, pois, neste contexto doutrinário e de aplicação da nova Lei das Bases das Associações de Municípios, que se desenvolveram os aludidos processos de contratação, assumindo, contudo, a AMAL as cautelas jurídicas atrás referenciadas, as quais se consubstanciaram na utilização dos mecanismos do contrato a termo certo, para conferir os níveis de universalidade e, portanto, de legalidade do processo.*

*Como se verifica, a actuação da AMAL e dos seus responsáveis cumpriu os requisitos e os condicionalismos a que deve obedecer a contratação de pessoal na Administração Pública, e os pagamentos efectuados respeitaram o disposto no art. 26º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho.”*

As alegações supra citadas levam-nos a sublinhar, desde já, que o articulado da aludida “Lei das Bases das Associações de Município”, aprovada pela Lei n.º 172/99, de 21/09, mais especificamente o art.º 20º, n.º 3, onde se determina que as Associações de Municípios podem recorrer ao contrato individual de trabalho, não poderá subtrair as mesmas associações do cumprimento da lei que regula os contratos a termo certo celebrados, sob pena de criar um regime de excepção discriminatório para as demais entidades públicas que se encontram adstritas ao cumprimento das normas de direito público genérica e abstractamente ditadas para regular a sua actividade e dar cumprimento ao princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado.

Resta-nos pois, concluir pela ilegalidade dos contratos a termo certo celebrados sem obediência à tramitação vertida nos art.º 18º e 19º do DL n.º 427/89, de 7/12, aplicável à administração local por força do DL n.º 409/91, de 17/10, bem como dos respectivos pagamentos, dada a ilegalidade da despesa que resulta dos vícios que enfermam os contratos (art.º 26º n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07), consubstanciadores da infracção financeira prevista no art.º 65º, n.º1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, eventualmente geradora de responsabilidade financeira sancionatória.



*Nina Cruz*





# Tribunal de Contas

---

## 4 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2ª Secção e nos termos da al. a) do nº 2 do artº78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência identificados no Anexo 5.3, 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 artº 57º, nº1 e artº 58º, nº 1, al. a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório a todos os membros do actual Conselho de Administração da AMAL, bem como ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumento a pagar (cfr. Anexo 5.2): 15.516,50 €

Tribunal de Contas, em 5 Junho de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(com a declaração do  
vto em anexo)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



*Nina Cruz*

## 5 – ANEXOS

### 5.1 – Eventuais infrações financeiras

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
3.2.4	<p>Existência de um sistema de controlo de interno pouco fiável, onde se destacam os pontos fracos seguidamente identificados:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não são realizados e formalizados balanços à tesouraria nos termos legais;</li><li>▪ O princípio de segregação de funções entre a contabilidade e a tesouraria não é totalmente observado;</li></ul> <p>A implementação das medidas legais de controlo interno é da competência do órgão executivo.</p>	Art.ºs 15º nº 2 e 16º nº 2 do Dec. Reg. nº 92-C/84, de 28/12.
3.7.2.1	<p>Pagamentos ilegais no montante de 10.575.075\$00 resultantes da execução de contrato de prestação de serviços celebrado no seguimento de procedimento inadequado.</p> <p>Os pagamentos foram autorizados pelo presidente do CA da AMAL.</p>	Nº 3 do art.º 80º e nº 1 do art.º 82º do DL nº 197/99, de 08/06, e art.º 26.º, nº 1, do DL nº 341/83, de 21/07.



*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
3.7.2.2	<p>Pagamentos ilegais no montante de 6.879.600\$00, resultantes da execução do contrato de prestação de serviços celebrado no seguimento de procedimento inadequado.</p> <p>Os pagamentos foram autorizados pelo presidente do CA da AMAL.</p>	<p>Art.º 32º, al. c) do DL nº55/95, de 29/03 e art.º 26.º n.º 1, do DL nº 341/83, de 21/07.</p>
3.7.2.4	<p>Autorização de pagamento, no montante de 965.150\$00, sem autorização prévia da despesa.</p> <p>O pagamento foi autorizado pelos membros do CA da AMAL.</p>	<p>Art.º 12º do Dec. Reg. Nº 92-C/84, de 28/12, e art.º 26.º, n.º 1 do DL nº 341/83, de 21/7.</p>
3.7.4	<p>Celebração de contrato inadequado ao objecto da tarefa no montante de 3.039.382\$00.</p> <p>Autorizaram a despesa os membros do CA e o pagamento na gerência no valor de 253.282\$00 foi autorizado pelo seu presidente.</p>	<p>Art.º 7º, nº 2 do DL nº 409/91, de 17/10, artºs 15º a 21º do DL nº 427/89, de 7/12 e art.º 26º, n.º 1 do DL nº 341/83, de 21/7.</p>



*Nina Cruz*

--	--	--

<b>Item</b>	<b>Descrição da situação Montante e responsáveis</b>	<b>Normas Violadas</b>
-------------	--	------------------------



*Nina Cruz*

3.7.5	<p>Autorização de despesa no montante de 3.600.000\$00 (mais IVA), resultante da celebração de contrato de avença, com utilização de procedimento por ajuste directo, sem consulta obrigatória a três fornecedores.</p> <p>Autorizaram a despesa os membros do CA e o pagamento no montante de 702.000\$00 foi autorizado pelo seu presidente.</p>	Artº 81º nº 1, al. b) do DL nº 197/99, de 08/06, e art.º 26º, nº 1 do DL nº 341/83, de 21/7.
3.7.6	<p>Inobservância dos requisitos legais obrigatórios para a celebração de contratos de trabalho a termo certo, com autorização de despesa ilegal no caso do contrato nº 6 e de pagamentos ilegais em todos os contratos, no montante de 16.795.233\$00.</p> <p>Autorizou a despesa o Conselho de Administração e os pagamentos relativos a todos os contratos foram autorizados pelo PCA, Carlos Alberto dos Santos Tuta.</p>	Art.ºs 18º e 19º do DL nº 427/89, de 17/10 e art.º 26º, nº 1 do DL nº 341/83, de 21/07.



*Nina Cruz*

## 5.2 – Conta de Emolumentos

### Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31/05, com alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28/08)

Departamento de Auditoria : VIII (UAT VIII.1 -A.L.)

Proc.º nº 35/02-AUDIT  
Relatório nº

**Entidade fiscalizada:** Associação de Municípios do Algarve (AMAL)

**Entidade devedora:** Associação de Municípios do Algarve (AMAL)

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade de Tempo	Receita Própria /Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	61		7.319,39
Acções na área da residência oficial	88,29	268		23.661,72
Emolumentos calculados				30.981,11
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
<b>Emolumentos a pagar (a)</b>				<b>15.516,50</b>

a) cfr. Resolução nº. 4/98 – 2ª Secção

O Coordenador da Equipa de Auditoria,



*Nina Cruz*

## 5.3- Responsáveis na gerência

Os responsáveis pela gerência de 2001, conforme relação a fls. 114/1/II, são os seguintes:

<b>Cargo</b>	<b>Nome</b>	<b>Período de Responsabilidade</b>
Presidente	Carlos Alberto Santos Tuta	01/01 a 31/12/01
Vice – Presidente	Francisco José Fernandes Leal	01/01 a 31/12/01
Membro Executivo	Joaquim Carlos Piscarreta Rêgo	01/01 a 31/12/01
Membro Executivo	Francisco Augusto Caimoto Amaral	01/01 a 31/12/01
Membro Executivo	Manuel António da Luz	01/01 a 31/12/01



*Nina Cruz*

## 5.4 - Situação das contas anteriores

Para efeitos do disposto do nº 1 da Resolução nº 9/91 – 2.ª Secção, de 15/5, o estado dos processos relativos às anteriores cinco gerências da AMAL é o que consta no mapa seguinte:

Gerência	Nº Conta	Situação
1996	6203	Dispensa da verificação por proposta do SVIC-SAL de 14/09/99, aprovada em reunião da 2ª Secção do TC de 30/09/99.
1997	6603	Homologada em Plenário da 2ª Secção, em 07/06/02
1998	4146	Homologada em Plenário da 2ª Secção, em
1999	4716	07/06/02
2000	5441	Homologada em Plenário da 2ª Secção, em 07/06/02





*Nina Cruz*

## 5.5 - Ficha técnica

### EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Otilia Silva	Técnica Verificadora Especialista Principal	Lic. Contabilidade e Administração
	Élia Almeida	Técnica Verificadora Especialista	Bac. Gestão de Empresas e Lic. Contabilidade e Auditoria
	António Pina	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Org. Gestão de Empresas
	M <sup>a</sup> José Sousa <sup>14</sup>	Inspectora de Finanças Principal	Lic. Direito
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor – Chefe	Lic. Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas

<sup>14</sup> Coadjuvou a equipa na fase de elaboração do anteprojecto.



*Nina Cruz*

## 5.6 - Constituição do processo

Volume	Anexos	Documentos
I		Relato de Auditoria, Anteprojecto e Projecto de relatório
II	1	Documentos de prestação de contas
	2	Plano/Programa Global de Auditoria
	3	Requisições/Correspondência trocada
III	1	Estrutura orgânica, recursos humanos e delegação de competências Sistema de controlo interno
	2	Circuitos
	3	Dívida dos municípios integrantes da AMAL
	4	Fundos permanentes
	5	Actas da AI
	6	Actas do CA da AMAL
	7	
		Contratos de prestação de serviços
IV	1 a 5	Contratos de pessoal
	6	