



Proc.º n.º 8/04-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 06/2005

2ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL

Exercício de 2002



Rina Cruz

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS.....	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
Nota Prévia	6
Conclusões e observações da auditoria.....	6
Recomendações.....	9
1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Considerações prévias.....	11
1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção.....	11
1.3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria	12
1.4. Condicionantes	13
1.5. Ajustamento global	14
1.6. Contraditório	15
2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL-EXERCÍCIO DE 2002.....	16
2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	16
2.1.1. Estrutura orgânica	16
2.1.2. Quadro de pessoal.....	17
2.1.3. Composição do órgão executivo, delegação, subdelegação de competências e distribuição de pelouros	18
2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	21
2.2.1. Caracterização sumária.....	21
2.2.2. Levantamento do Sistema de Controlo Interno	22
2.2.3. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno	26
2.3. Exercício de 2002.....	28
2.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental.....	29
2.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2002	32
2.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2002.....	34
2.3.4. Regras previsionais.....	36
2.3.5. Análise económica	40
2.3.6. POCAL – implementação	42
2.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas	47
2.3.8. Limites legais com despesas de pessoal	47



Rina Cruz

2.3.9. Endividamento	48
2.3.9.1. Capacidade de endividamento	48
2.3.9.2. Endividamento global	49
2.3.10. Conferência	49
2.3.10.1. Despesa	50
2.3.10.1.1. Aquisição de bens não duradouros/Combustíveis e lubrificantes.....	50
2.3.10.1.2. Aquisição de Serviços – Estudos e Consultadoria	53
2.3.10.1.3. Aquisição de Serviços – Outros.....	60
2.3.11. Transferências	65
2.3.12. Fundos de maneo	66
2.3.13. Emolumentos notariais	68
2.3.14. Conta de documentos	74
2.3.15. Empreitadas	75
2.3.15.1. Construção do Auditório Municipal	75
2.3.15.1.1. Aspectos essenciais da empreitada.....	75
2.3.15.1.2. Alterações ao projecto inicial	76
2.3.15.1.3. Outras empreitadas.....	77
2.3.15.1.3.1. Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores.....	78
2.3.15.1.3.2. Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos.....	79
2.3.15.1.3.3. Análise dos factos	80
2.3.15.1.4. Execução Financeira	81
2.3.15.2. Concepção/construção – Intervenção, melhoria da envolvente fluvial e reforço da malha urbana de Alcácer do Sal	84
2.3.15.2.1. Aspectos essenciais da empreitada.....	84
2.3.15.2.2. Prorrogações de prazo	85
2.3.15.2.3. Trabalhos Adicionais	85
2.3.15.2.4. Pagamentos	86
2.3.15.2.5. Execução Financeira	87
2.3.16. Participações financeiras/Emsuas, EM	87
2.3.16.1. Génese e fundamentação da criação da Emsuas, EM	88
2.3.16.1.1. Objectivos.....	89
2.3.16.1.2. Conformidade legal dos actos preparatórios	90
2.3.16.2. Objecto	91
2.3.16.3. Relações estabelecidas entre a autarquia e a Emsuas, E.M.	100
2.3.16.3.1. Empreitadas e concessões	100



Rina Cruz

2.3.16.3.1.1. Concessões.....	100
2.3.16.3.1.2. Empreitadas.....	101
2.3.16.3.2. Estatuto do pessoal e acumulação de funções	105
2.3.16.3.3. Fluxos financeiros no exercício de 2002	107
2.3.16.3.4. Apreciação global	108
3. DECISÃO.....	111
4. ANEXOS	112
4.1. Eventuais infracções financeiras.....	112
4.2. Conta de emolumentos.....	115
4.3. Responsáveis	116
4.4. Situação das contas anteriores	116
4.5. Constituição do processo	117
4.6. Ficha técnica	117



Rina Cruz

LISTA DE SIGLAS

AL	Autarquias Locais
AMDS	Associação de Municípios do Distrito de Setúbal
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMAS	Câmara Municipal de Alcácer do Sal
CM	Câmara Municipal
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Departamento de Auditoria
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DOMSU	Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos
DL	Decreto-Lei
DSC	Divisão Sócio-Cultural
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
EMSUAS	Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
OP	Ordem de Pagamento
PC	Presidente da Câmara
PDM	Plano Director Municipal
PF	Plano de Fiscalização
PGA/PA	Plano Global de Auditoria/Programa de Auditoria
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SCI	Sistema de Controlo Interno
UAT	Unidade de Apoio Técnico
ZIL	Zona Industrial Ligeira



Rina Cruz

RELATÓRIO DE AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nota Prévia

No âmbito do PF/2004 do DA VIII/UAT VIII.1/AL, foi realizada uma auditoria financeira ao Município de Alcácer do Sal, a qual teve como exercício de referência o ano económico de 2002.

Dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações se dá conta ao longo do presente Relatório, de forma desenvolvida.

Neste sumário executivo sintetizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

Conclusões e observações da auditoria

- ♦ Inexistência de Regulamento de Sistema de Controlo Interno, à data de transição para o novo sistema contabilístico e ao longo do exercício em apreciação (ponto 2.2.2.A);
- ♦ Registo de compromisso em simultâneo com o cabimento (ponto 2.2.2.C);



Nina Cruz

- ♦ Desrespeito pelo princípio de segregação de funções porquanto as contas-correntes com instituições de crédito estão à guarda do tesoureiro, sendo este responsável pela sua escrituração, bem como pela emissão dos cheques, os quais estão também à sua guarda (ponto 2.2.2.D);
- ♦ Não efectivação de balanços à tesouraria e das reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL (ponto 2.2.2.E);
- ♦ Desrespeito pelo princípio orçamental do equilíbrio corrente na execução do orçamento (ponto 2.3.1);
- ♦ Inobservância das regras previsionais na elaboração do orçamento (ponto 2.3.4);
- ♦ Implementação do POCAL (ponto 2.3.6):
 - ✓ Não adopção do sistema de inventário permanente;
 - ✓ Não observação do registo metódico dos factos nas operações contabilísticas em cujos pagamentos se procede a retenções;
 - ✓ Não contabilização dos subsídios para investimentos na conta 2745;
 - ✓ Não efectivação de provisões para todas as situações que o justifiquem;
- ♦ Aprovação dos documentos de prestação de contas expressa em acta sem identificação dos que não foram elaborados nem apresentação de justificação para tal (ponto 2.3.7);
- ♦ Autorização de despesas e pagamentos ilegais com aquisição de combustíveis, por preterição de formalidades legais prévias. Montante: €17.772,21 (ponto 2.3.10.1.1.);
- ♦ Pagamentos ilegais resultantes da contratação de prestação de serviços realizada com preterição das formalidades legais prévias exigidas para o efeito. Montantes: €6.939,14 e €13.702,20 (respectivamente, pontos 2.3.10.1.2.A e B);



Nina Cruz

- ◆ Autorização da despesa e pagamentos ilegais resultantes da contratação de prestação de serviços de limpeza, na piscina municipal coberta, pavilhão gimnodesportivo e parque desportivo municipal, por divisão do procedimento e consequente fraccionamento da despesa. Despesa – Montante: €133.462,41 e Pagamentos – Montante: €1.670,26 (ponto 2.3.10.1.3);
- ◆ Pagamento de emolumentos notariais de valor superior ao montante legalmente estabelecido. Montante: €10.104,66€(ponto 2.3.13.);
- ◆ Autorização ilegal da despesa referente às “Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores” e “Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos”, uma vez que a realização destas duas empreitadas configura fraccionamento de despesa e, consequentemente, conduz à preterição de uma formalidade legal essencial, ou seja, a realização de concurso público. Montantes: €18.624,64€ e €14.666,98, respectivamente (ponto 2.3.15.1.3.3.);
- ◆ EMSUAS, EM (ponto 2.3.16):
 - ✓ A criação da empresa não foi precedida de um verdadeiro estudo de viabilidade económica. O documento formal existe, mas da análise do seu conteúdo verifica-se que o mesmo não consubstancia, na realidade, qualquer estudo que possibilite aferir-se da viabilidade e sustentabilidade da empresa;
 - ✓ O objecto da empresa é parcialmente ilegal, uma vez que permite que esta exerça a sua actividade para “terceiros” e como “industrial de construção civil”, o que não se enquadra no âmbito das atribuições dos municípios;
 - ✓ Existência de acumulações irregulares de funções na empresa com funções na autarquia;
 - ✓ Relações jurídicas entre a empresa municipal e a autarquia indevidamente tituladas, uma vez que o “plano de actividades” é um instrumento



Nina Cruz

previsional de gestão e a delegação prevista nos estatutos da EMSUAS, EM não engloba as actividades subsumíveis no seu objecto. Por outro lado, não se evidencia que as partes tivessem intenção de celebrar contratos de prestação de serviços, face aos documentos elaborados – “plano de actividades” e “delegação”;

- ✓ A autarquia é o maior cliente da empresa, representando em 2002, 97% do total da facturação da EMSUAS, EM;
- ✓ O objectivo que presidiu à criação da empresa não foi alcançado, na medida em que se traduziu numa duplicação de estruturas com o consequente encargo para o erário público.

Recomendações

Dadas as matérias vertidas no presente Relatório recomenda-se ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:

- a) Elaboração e implementação de normas de controlo interno de modo a observar, na íntegra, o estatuído no ponto 2.9. do POCAL;
- b) Observância da tramitação legal na realização das despesas, de modo a que cabimento e compromisso não ocorram em simultâneo;
- c) Cumprimento de todas as regras previsionais na elaboração do orçamento e observância do princípio do equilíbrio corrente;
- d) Efectivação de provisões nos termos do ponto 2.7.1. do POCAL;
- e) Contabilização dos subsídios para investimento na conta 2745;
- f) Adopção do sistema de inventário permanente;
- g) Observância da legislação em vigor na aquisição de bens e serviços;



Rina Cruz

-
- h) Cumprimento do previsto no artº 68º, nº 2, al. b) da Lei 169/99, de 18/09, na redacção dada pela Lei, nº 5-A/2002, de 11/01 e no artº 58º, nº 1 do DL nº 247/87, de 17/06, no que respeita a futuras designações para o desempenho das funções de notário privativo, devendo fazer-se cessar a da funcionária identificada no ponto 2.3.13;
 - i) Alteração do objecto social da EMSUAS, EM por forma a expurgá-lo das ilegalidades relatadas no ponto 2.3.16.2 do presente relatório;
 - j) Respeito pelo disposto no artº 31º da Lei nº 58/98, titulando-se as relações jurídicas da EMSUAS, EM com a autarquia através de contratos-programa nas situações que lhes sejam subsumíveis;
 - k) Cumprimento do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, previsto no DL nº 59/99, de 02/03, nomeadamente no que concerne à escolha do procedimento, bem como do regime de realização de despesas públicas, regulado pelo DL nº 197/99, de 8/6, designadamente no que respeita à unidade da despesa, prevista no artº 16º.



Nina Cruz

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório consubstancia os resultados da **auditoria financeira** realizada ao Município de Alcácer do Sal, constante do Programa de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais (conforme alínea b) do art. 40º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), aprovado pelo Tribunal de Contas, em Sessão do Plenário da 2ª Secção, de 11 de Dezembro de 2003, tendo o trabalho de campo decorrido no período de 08/03 a 07/04/04.

1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A auditoria teve como **fundamentos** a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do artº. 40º da Lei n.º. 98/97, de 26/08, a dimensão financeira inerente ao Município e o facto da entidade nunca ter sido auditada pelo Tribunal de Contas.

Por despacho de 03/03/04 do Juiz Conselheiro da Área, foi aprovado o PGA/PA, a que se refere a Informação n.º. 09/04 - UAT VIII.1/AL (fls. 278 a 284 do vol. II).

A auditoria teve o seu **âmbito** circunscrito ao **exercício de 2002** e centrou-se apenas em algumas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Plano Global/Programa de Auditoria, não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.

Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo as mesmas ser extrapoladas ao restante universo.



Rina Cruz

De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** visados foram os seguintes:

- verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de empreitadas, aquisição de bens e serviços, transferências/ subsídios e da arrecadação de receitas;
- levantamento e avaliação do sistema de controlo interno existente;
- análise das demonstrações financeiras no sentido de se verificar se as mesmas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas;
- apreciação das relações institucionais, técnicas e financeiras existentes entre o município e a EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM¹.

1.3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria

Tendo em consideração as metodologias de trabalho constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, a auditoria iniciou-se com a fase de planeamento, efectuada na DGTC, de 23 a 27 de Fevereiro de 2004 e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao Município, a partir dos documentos de prestação de contas e do dossier permanente da autarquia.

O trabalho de campo iniciou-se no dia 8 de Março de 2004 com uma reunião que contou com a presença do Presidente da Câmara, do Auditor Coordenador, do Auditor-Chefe e restante equipa de auditoria onde, em traços gerais, foi dado conhecimento do trabalho a desenvolver.

¹ Entidade objecto de auditoria que decorreu em simultâneo com a efectuada ao Município.



Rina Cruz

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

A metodologia de trabalho seguida pela equipa para apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no levantamento e simultaneamente na análise do sistema de controlo interno, com a realização de testes de procedimento e de conformidade, bem como às contas e operações contabilísticas, com a efectivação de testes substantivos.

1.4. Condicionantes

Nos termos do art.º 10º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os serviços da autarquia e respectivos responsáveis devem coadjuvar o Tribunal de Contas no exercício das suas funções.

Ora, não obstante a normal relação estabelecida no decurso da auditoria, o desenvolvimento dos trabalhos foi, em parte, condicionado pelo facto de as solicitações efectuadas pela equipa de auditoria não terem sido satisfeitas com a prontidão desejada o que retardou a análise da respectiva documentação.



Rina Cruz

1.5. Ajustamento global

O ajustamento global da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município da Alcácer do Sal, referente ao exercício de 2002, é o seguinte:

Unidade: Euros

DESCRIÇÃO	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSABILIDADE TOTAL
DÉBITO			
<i>Receita virtual liquidada</i>	95.201,25		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			13.199,77
<i>Receita orçamental cobrada</i>		13.775.907,93	13.775.907,93
<i>Entrada de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		1.321.844,73	1.321.844,73
<i>Saldo em 01/01/02</i>	40.455,61	767.128,86	807.584,47
TOTAIS	135.656,86	15.864.881,52	15.918.536,90
CRÉDITO			
<i>Receita anulada</i>	1.656,99		1.656,99
<i>Despesa orçamental realizada</i>		13.626.971,54	13.626.971,54
<i>Saída de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		1.218.185,12	1.218.185,12
<i>Receita virtual cobrada</i>	82.001,48		
<i>Saldo em 31/12/02</i>	51.998,39	1.019.724,86	1.071.723,25
TOTAIS	135.656,86	15.864.881,52	15.918.536,90

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2002 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório.



Rina Cruz

1.6. Contraditório

Para efeito de contraditório, nos termos do art. 13º e n.º 3 do art. 87º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2002 do município de Alcácer do Sal foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Manuel Rogério de Sousa Brito, Presidente da Câmara, alegou dentro do prazo e os responsáveis, Jerónimo Claudino Matias, Luzia Maria Carvalho Maurício, João Gaio Sequeira e José Luís Aldinhas Fitas, através de ofício, expressaram que davam por reproduzida a resposta oferecida pelo Presidente da edilidade

Os responsáveis José Domingos Trindade Costa e Carlos António Gonçalves Gordo não fizeram uso da faculdade legal que lhes assistia.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes.



Nina Cruz

2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE ALCÁCER DO SAL-EXERCÍCIO DE 2002

2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

Nos pontos seguintes far-se-á a caracterização da estrutura orgânica implantada na autarquia e do respectivo quadro de pessoal, bem como da distribuição dos pelouros e das delegações e subdelegações de competência existentes.

2.1.1. Estrutura orgânica

A estrutura orgânica do Município de Alcácer do Sal, que integra a organização dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal foi aprovada pela Assembleia Municipal de Alcácer do Sal na sua sessão ordinária de 30/06/99, sob proposta da Câmara Municipal, de 25 do mesmo mês, tendo sido publicada por Aviso n.º 5827/99, (apêndice n.º 107) no DR, II série, n.º 197 de 24/08/99. Esta estrutura foi objecto de alterações encontrando-se em vigor a que foi aprovada por deliberação da Câmara e Assembleia Municipal, respectivamente de 14 e 26 de Setembro de 2001, tendo sido publicada por Aviso n.º 8546/2001, (apêndice n.º 123) no DR, II série, n.º 256 de 05/11/01.

A referida estrutura encontra-se gizada no organograma constante a fls. 487 do vol. II, e da análise comparativa com a situação de facto constatou-se o seguinte:

- ▶ Em termos reais, a estrutura existente está desajustada da que se encontra legalmente em vigor, sendo de relevar algumas dessas situações:
 - ✓ dos 8 gabinetes previstos na dependência directa do executivo municipal, 4 deles não se encontram instalados (Gabinete Jurídico, Gabinete de Apoio ao



Nina Cruz

Desenvolvimento Económico, Gabinete de Informação e Relações Públicas e Gabinete de Protecção Civil e Relações Públicas^{*}). Para além dos aludidos 8 gabinetes legalmente previstos, encontra-se em funcionamento um Sector de Inventário e Património, também na dependência directa do executivo.

- ✓ na dependência da Divisão Administrativa e Financeira, funciona um Gabinete Técnico de Controlo Financeiro que não está contemplado na estrutura orgânica publicada em DR:
- ✓ das quatro divisões existentes, não se encontra provido o cargo de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira.
- ✓ o armazém, em termos legais, encontra-se na dependência da Divisão Administrativa e Financeira mas de facto funciona dependente do ZIL (Zona Industrial Ligeira) - Apoio Geral pertencente ao Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos.

2.1.2. Quadro de pessoal

Quanto ao quadro de pessoal, a sua distribuição, à data da auditoria, apresenta-se de acordo com o inserido a fls. 488 do vol. II, salientando-se o seguinte:

- ▶ No cômputo global encontra-se preenchido a 75%;
- ▶ O pessoal dirigente está provido em 82%;
- ▶ O pessoal auxiliar e operário representa 66% dos efectivos;
- ▶ O pessoal técnico profissional e administrativo corresponde a 22,07% e o técnico superior reflecte 8% desses lugares.

^{*} No organograma publicado no DR II série, nº. 197 de 24/8/99 existem estes dois Gabinetes



Rina Cruz

Pelo exposto, pode-se retirar daquele documento que, relativamente ao exercício a que se reporta a auditoria, ressalta um índice de tecnicidade baixo para os lugares preenchidos (13%), ou seja, 2% abaixo do constante do quadro de pessoal publicado (15%), também ele pouco elevado, o que é bem demonstrativo do reduzido número de pessoal qualificado.

INDICE DE TECNICIDADE	2002	
	Quadro legal	Providos
<u>Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof.</u>	<u>25+4+27 = 15%</u>	<u>17+2+17 = 13%</u>
Efectivo Total	363	285

2.1.3. Composição do órgão executivo, delegação, subdelegação de competências e distribuição de pelouros

1. Composição do Órgão Executivo

O executivo municipal foi instalado em 08/01/02, conforme resulta da Acta de Instalação da Câmara Municipal, nos termos do artº 60º da Lei nº 169/99, de 18/09.

No exercício de 2002 tinha a seguinte composição:

- Presidente – Manuel Rogério de Sousa Brito
- Vice-Presidente – Jerónimo Claudino Matias
- Vereador – José Domingos Trindade Costa
- Vereador – José Luís Aldinhas Fitas
- Vereadora – Luzia Maria Carvalho Maurício
- Vereador – Carlos António Gonçalves Gordo
- Vereador – João Gaio Sequeira



Rina Cruz

2. Delegação de competência da Câmara Municipal no Presidente

A CMAS, ao abrigo do disposto no art. 65º, nº1 da Lei nº 169/99, de 18/09, na reunião de 11/01/02 deliberou, por unanimidade, aprovar as propostas de delegação de competências no seu Presidente.

3. Distribuição de Pelouros

O PC, de harmonia com o disposto no art. 69º, nº 1 da Lei 169/99, de 18/9, pelo Despacho nº 4/2002, datado de 11/01/02, distribuiu as áreas funcionais da seguinte forma:

- Jerónimo Claudino Matias – Gestão do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (com exceção do Gabinete de Saneamento e Higiene Urbana), da Divisão de Urbanismo, Equipamento e Habitação (com exceção das matérias relativas a Regulamentos e Planos de Urbanismo, de Gestão do Património Edificado e Histórico, de Ordenamento do Território, e Empreendimentos turísticos).
- José Luís Aldinhas Fitas – Gestão da Divisão Administrativa e Financeira.
- Luzia Maria Carvalho Maurício – Gestão da Divisão Sócio-Cultural
- João Gaio Sequeira – Gestão do Gabinete de Saneamento e Higiene Urbana.

4. Delegação e Subdelegação de competências do Presidente da Câmara nos Vereadores

Ao abrigo do previsto nos artº 65º, nº 2 e artº 69º, nº 2, da Lei nº 169/99, de 18/9, o PC delegou e subdelegou competências nos Vereadores José Luís Aldinhas Fitas, Luzia Maria Carvalho Maurício e João Gaio Sequeira pelos Despachos nº 6/2002, nº 7/2002 e nº 8/2002, tendo em conta a natureza do correspondente pelouro.



Nina Cruz

5. Designação do Vice-Presidente e dos Vereadores a tempo inteiro

O Presidente da Câmara pelo Despacho nº 2/2002, designou para Vice- Presidente da Câmara Municipal o Vereador Jerónimo Claudino Matias, nos termos do artº 58º, nº 3 da Lei nº 169/99, de 18/09.

Por deliberação unânime do órgão executivo do município de 11/01/02 foi fixado em 4 o número de vereadores a tempo inteiro (em regime de permanência).

6. Delegação e Subdelegação de competências

Pelos Despachos nº 4-A/02, datado de 11/01/02, nº 10/02, de 18/02/02, nº 14/02, de 22/03/02 e do nº. 16/02, de 17/04/02, o PC delegou e subdelegou, competências no Vice-Presidente, ao abrigo dos artº 65º, nº 2 e 69º, nº 2 da Lei nº 169/99, tendo em conta a natureza das áreas cuja gestão lhe atribuíra, designadamente:

Delegou competência para autorizar despesa até €49.880,00 e, ainda, para aprovar programas de concurso e cadernos de encargos e a adjudicação, minutas de contratos ou dispensa de redução a escrito e outorgar os contratos até aquele valor; e

Subdelegou a competência para determinar a realização de obras e reparações por administração directa até ao valor de €49.880,00

O PC delegou no Vereador José Luís Aldinhas Fitas competência para autorizar despesa até €49.880,00 para aprovar programas de concurso e cadernos de encargos e a adjudicação, minutas de contratos ou dispensa de redução a escrito e outorgar os contratos até aquele valor, para autorizar o pagamento de despesas cuja realização tenha sido precedida da competente autorização e, ainda, assinar cheques e ordens de transferência bancária.

Delegou também nos Vereadores Luzia Carvalho e João Gaió Sequeira a competência para autorizar despesa até €49.880,00 e, ainda, para aprovar programas de concurso e cadernos de



Rina Cruz

encargos e a adjudicação, minutas de contratos ou dispensa de redução a escrito e outorgar os contratos até aquele valor.

Foram também efectuadas delegações e subdelegações de competências em pessoal dirigente ao abrigo do disposto no artº 70º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno

2.2.1. Caracterização sumária

No ano do exercício em análise (2002), o SCI da autarquia deveria assentar no DL n.º 54-A/99, de 22/02, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL)², com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, e pelos DL n.ºs 315/00, de 2/12 e 84-A/02, de 05/04, uma vez que a partir do exercício de 2002, aquele diploma passou a ser de aplicação obrigatória.

Nos termos do art.º 10º, n.º 2 conjugado com o ponto 2.9.3., ambos do POCAL, à data da transição para o novo sistema contabilístico, o município deveria dispor de **Regulamento do Sistema de Controlo Interno**, cujo conteúdo mínimo se encontra especificado no ponto 2.9. do referido diploma legal, **o que não foi observado.**

Com efeito, a CMAS ainda não elaborou o Regulamento de SCI, facto que os serviços justificam do seguinte modo:

“(...) tem-se como adquirido que a implementação do POCAL implica (nalguns casos pontuais já implicou) alterações orgânicas e/ou funcionais. Igualmente se entendeu que aquelas alterações deverão ser perspectivadas e aprovadas pelos competentes órgãos municipais, maxime pela

² Doravante as referências ao POCAL têm-se como feitas para o DL nº 54-A/99, de 22/02, com as sucessivas alterações mencionadas



Nina Cruz

Assembleia Municipal. Neste sentido foi solicitada a colaboração duma entidade externa – que já apresentou um primeiro projecto de organização interna – processo que, no entanto e nesta data não está finalizado.

*Julga-se assim mais adequado e curial centrar o esforço dos serviços na elaboração da norma de controlo, **após ter sido aprovado um sistema organizativo e orgânico adequado às exigências do Pocal**, pese embora tal levar ao incumprimento do prazo legal para o efeito – situação, aliás, já existente.”*

Os motivos apresentados não podem constituir fundamento para a não observância daquele preceito legal, do qual resulta a obrigatoriedade de, previamente ao início da aplicação do novo plano de contas, ser aprovado pelo órgão executivo o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, bem como de o manter em funcionamento, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente.

Por outro lado, existe a faculdade de a própria norma conter uma disposição que permita a sua actualização, quando justificável. Por isso, a CMAS deveria ter elaborado e aprovado atempadamente o documento em causa, tendo em consideração a sua estrutura organizativa e as actividades por si levadas a efeito.

Assim, e devido à inexistência de norma de controlo interno, a caracterização do sistema de controlo interno implementado na autarquia, que de seguida se faz, assenta no confronto com o ponto 2.9. do POCAL, dado que este contém os pilares estruturantes da aludida norma.



Rina Cruz

2.2.2. Levantamento do Sistema de Controlo Interno

No tocante ao levantamento do SCI, são de salientar os aspectos consubstanciados nos seguintes pontos:

A – Regulamento de Sistema de Controlo Interno

O Município não possuía, no exercício em apreciação, qualquer regulamento de sistema de controlo interno, o que viola o preceituado no ponto 2.9.3 do POCAL, bem como o art. 64º, nº. 2, al. e) da Lei nº. 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei nº. 5-A/2002, de 11/01.

B – Manuseamento e guarda de valores

O Município dispõe de diversos postos de cobrança (vd. fls. 109 do vol. IV) pelo que nem todas as receitas municipais estão a ser cobradas na Tesouraria. O produto das cobranças é normalmente entregue diariamente, com algumas excepções devidamente fundamentadas pelo que de uma forma geral pode concluir-se pela observância do ponto 2.9.10.1.4 do POCAL.

C – Procedimentos contabilísticos

No que se reporta à tramitação da realização de despesas constatou-se que, normalmente, as aquisições de bens são suportadas por requisições internas e externas, sendo observadas as disposições legais aplicáveis, exceptuando o facto de o compromisso ser coincidente com o cabimento.

Relativamente ao programa informático utilizado pela autarquia, há a referir o seguinte:

- ▶ Durante o ano de 2002 notou-se que algumas ordens de pagamento da mesma apresentavam o n.º 0 (zero), situação para a qual o serviço apresentou o esclarecimento da firma a quem o *software* foi adquirido e que se transcreve “...alguns dos documentos associados às operações de Autorização de Pagamento não foram numerados sequencialmente devido à coincidência de contadores internos com a numeração do documento em causa. Facto que depois de detectado pelo cliente foi corrigido”.



Nina Cruz

- ▶ As diferentes fases do processamento da despesa (cabimento, compromisso, liquidação e pagamento) são objecto de numeração sequencial automática.

É esta numeração sequencial que vai ter expressão na conta corrente da despesa, sendo ignorada a numeração da documentação que está subjacente a cada um dos registos.

Quer isto dizer que o procedimento adoptado não permite fazer uma ligação entre as diferentes fases da despesa, uma vez que não existe correspondência entre aquela numeração e os números dos documentos internos que suportam a despesa.

- ▶ As contas correntes podem ser impressas de diferentes formas sendo certo que em qualquer umas delas os dados apresentados não são de leitura fácil nem respeitam, na íntegra, o estipulado no ponto 12.2.11 do POCAL.

D – Segregação de funções

Quanto a esta matéria, observou-se que nem sempre é respeitado o princípio de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria, ocorrendo que:

- ▶ os cheques e as contas-correntes com instituições de crédito estão guardados na Tesouraria, sendo o tesoureiro responsável pela sua emissão e escrituração, situação que contraria os mais elementares princípios de controlo interno (pontos 2.9.5 e 2.9.10.1.3 do POCAL).
- ▶ As conciliações bancárias são elaboradas na Tesouraria e o Gabinete Técnico de Controlo Financeiro faz a reconciliação bancária, limitando-se a apurar as diferenças entre os saldos das contas correntes com instituições de crédito e os saldos dos extractos bancários. De notar que a listagem de cheques em circulação é igualmente elaborada na Tesouraria.

E – Operações de controlo

- ▶▶ Não são efectuados balanços à Tesouraria. O documento a que se atribui essa denominação apenas reflecte os documentos debitados ao Tesoureiro, sendo elaborado no fim do ano. Assim, pode-se concluir que o serviço não dá cumprimento ao ponto 2.9.10.1.9 do POCAL;



Rina Cruz

- ▶ As reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL não são efectuadas tendo os serviços invocado que “... são métodos e procedimentos de controlo das contas de terceiros que devem constar obrigatoriamente da norma de controlo interno a aprovar. Não existindo ainda esta, também não foram executados aqueles métodos e procedimentos”.

F – Património e inventário, armazém e parque auto

Constatou-se que o património municipal não se encontra totalmente inventariado e valorizado.

Quanto às existências, não está implementado o sistema de inventário permanente o que contraria o estatuído no ponto 2.8.1 do POCAL, sendo que:

- ☞ a gestão de stocks é efectuada informaticamente e não se encontra actualizada, sendo a última de Outubro de 2003. Nos produtos seleccionados para conferência, as existências físicas não são coincidentes com as relações informáticas;
- ☞ os materiais estão armazenados em prateleiras sem qualquer identificação;
- ☞ não existe ficha de produto.

G – Combustíveis

O abastecimento é feito em bomba existente no armazém municipal, contudo não existe um controlo eficaz dos consumos porquanto:

- ↳ Relativamente ao próprio depósito, em nenhum documento fica expresso o dia do abastecimento e as quantidades, nem é efectuada uma medição dos combustíveis em depósito. O controlo resume-se a uma folha diária na qual se registam os abastecimentos efectuados, apurando-se um total.
- ↳ Não se calculam consumos médios por viatura.

H – Identificação de Intervenientes em Processos Administrativos



Rina Cruz

De acordo com o ponto 2.9.6. do POCAL, os documentos escritos que integram os processos administrativos bem como os documentos do sistema contabilístico, devem identificar sempre os eleitos, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível.

Nos documentos analisados, verificou-se não ter sido observado o procedimento acima descrito na medida em que, na maior parte das situações, não se identificavam as assinaturas e/ou a qualidade em que intervinham os subscritores dos documentos.

2.2.3. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, cujos circuitos se descrevem a fls. 145 a 148 e 155 do vol. IV e depois de realizados testes de conformidade, concluiu-se pela existência de um sistema que não pode ser considerado totalmente fiável, porquanto carece que sejam alteradas as situações que seguidamente se descrevem:

Inexistência de regulamento de sistema de controlo interno previsto no ponto 2.9.3 do POCAL e alínea e) do artº. 64º da lei nº. 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela lei nº. 5-A/2002, de 11/01;

Inobservância do princípio de segregação de funções;

Compromisso coincidente com o cabimento;

Não efectivação de balanços à Tesouraria;

Não realização das reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL;

Não implementação de um sistema de inventário permanente;

Gestão de stocks em armazém e de combustíveis muito incipiente.

Subsídios



Nina Cruz

Relativamente ao circuito inerente a esta área, constatou-se que nas situações analisadas o Município dispunha dos elementos de constituição legal de algumas das entidades subsidiadas, mas não faz o controlo das verbas atribuídas.

As situações descritas no ponto 2.2.2 – A, D, E e F existiam no âmbito temporal da gerência em apreciação (2002) e subsistiam à data da auditoria.

A implementação das medidas legais de controlo interno é competência do executivo municipal.

Sobre estas questões vêm os responsáveis alegar que:

“O exercício auditado, relativo ao ano de 2002, foi particularmente difícil, pois que a introdução do POCAL exigiu um assinalável esforço de adaptação, quer para os eleitos locais, quer para os Serviços, confrontados que foram com regras substancialmente inovadoras, em verdadeira ruptura com as práticas sedimentadas durante muitos anos.

Por outro lado, à excepção do signatário, todo o Executivo municipal que iniciou funções no ano de 2002 (na sequência das eleições autárquicas de Dezembro de 2001) foi constituído por membros que, pela primeira vez, assumiram cargos electivos numa câmara municipal, cujo vastíssimo acervo de competências em ordem a prosseguir a magnitude de atribuições postas por lei a cargo do Município exige um período significativo de aprendizagem e adaptação.

2.2.2.A — Regulamento do Sistema de Controlo Interno

Efectivamente inexistente um Regulamento do Sistema de Controlo Interno, lacuna que se reconhece e que importa superar. Considerou-se que, implicando o POCAL alterações orgânicas e funcionais se devia começar por promovê-las antes da elaboração do Regulamento (para tanto foi aliás solicitada a colaboração de uma entidade externa, que já apresentou um primeiro projecto de organização interna).

Analizando contudo a argumentação expendida no Relato, reconhece-se que assiste razão à observação dos Srs. Auditores, pelo que se terá de prover à elaboração do Regulamento em falta.

2.2.2.C — Procedimentos Contabilísticos

Como é referido, a tramitação da realização de despesas com aquisições de bens são suportadas em requisições internas e externas, previamente autorizadas e cabimentadas. Notam os Srs. Auditores terem detectado alguns casos em que o compromisso coincidiu com o cabimento. Tanto quanto me foi possível apurar (a notificação para pronúncia não veio acompanhada dos anexos para que remete), não se terá incorrido propriamente em



Rina Cruz

procedimentos ilegais. Admite-se contudo que se trata de situação a melhorar, no quadro do planeamento e organização internos.

2.2.2.D — Segregação de Funções

Reconhece-se que não foi integralmente respeitado o princípio da segregação de funções, correspondendo efectivamente à realidade o aduzido no Relato. Trata-se contudo de uma situação em curso de superação.

2.2.2.E — Operação de Controlo

Trata-se de um aspecto a melhorar, pois que se reconhece que o controlo feito é insuficiente, tendo efectivamente de ser tomadas medidas no sentido de superar a situação referida.

2.2.2.F — Património e inventário, armazém e parque auto

A situação descrita está a ser corrigida.”

As alegações apresentadas pelos responsáveis são concordantes com a interpretação formulada pelos Auditores. Não obstante as considerações apresentadas para os pontos 2.2.2 – A, D, E e F as mesmas não podem constituir fundamento para a inobservância dos preceitos legais aplicáveis, pelo que não se alteram as considerações constantes do Relato de Auditoria.

As situações anteriormente descritas são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do nº. 1 do artº. 65º da Lei nº. 98/97, de 26/08.

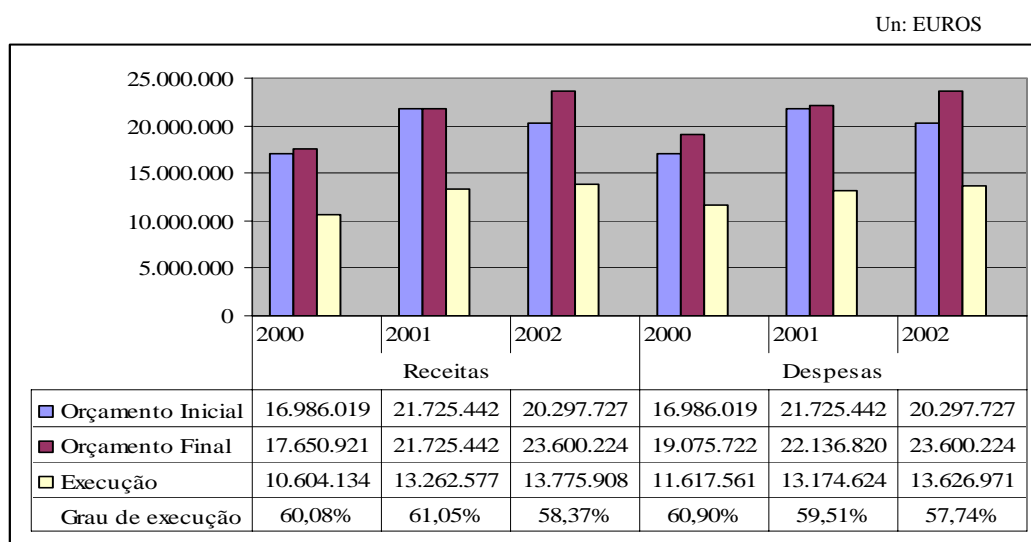


Rina Cruz

2.3. Exercício de 2002

2.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental

A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos, Contas de exercício e Relatório de Actividades de 2000, 2001 e 2002, apresentando-se seguidamente as conclusões mais relevantes:



No triénio 2000/2002, a média de execução orçamental das receitas e das despesas municipais foi de 59,83% e 59,38%, respectivamente.

Em 2001, a autarquia arrecadou 61% das receitas previstas e ao elaborar o orçamento para o ano seguinte, calculou, face à execução orçamental desse ano, que a receita cresceria 53%.

Contudo, o que na realidade aconteceu foi um crescimento de 3,9%, passando de 13.262.577€ para 13.775.908€ facto este decorrente da quebra verificada nas receitas de capital. A rubrica que mais contribuiu para esta quebra foi a “Venda de bens de investimento”.



Rina Cruz

Quanto à despesa, a trajectória é idêntica à da receita, não havendo aspectos significativos a salientar.

No exercício em **apreciação não foi observado o princípio orçamental do equilíbrio corrente em termos de execução orçamental**, resultando um valor para as receitas correntes inferior ao das despesas correntes, como se evidencia através do quadro seguinte, o que contraria o disposto na al. e) do ponto 3.1.1 do POCAL:

Un: EUROS

Execução orçamental			
Designação	Correntes	Capital	Total
Receitas	7.799.699	5.976.209	13.775.908
Despesas	8.669.154	4.957.817	13.626.971

Para esta situação, o serviço esclareceu que reiterava a resposta remetida à DGTC para o exercício de 2001, e que seguidamente se transcreve:

- (...)
- 2 - *E para fundamentar, melhor que nós próprios, tomámos a liberdade de a seguir transcrever, com a devida vénia, extractos de um artigo de imprensa, subordinado ao título “As finanças locais numa encruzilhada”, publicado no semanário “Expresso”, numa das suas edições do passado mês de Fevereiro, da autoria do Professor Doutor António de Sousa Franco:*
“O poder local vive, actualmente, umas das situações mais difíceis da sua história no período democrático.
(...)
*...de um ponto de vista financeiro, os constrangimentos são mais do que evidentes. Numa perspectiva assente no lado da despesa verificamos um aumento da despesa autárquica proveniente do aumento da dimensão dos corpos administrativos das autarquias, resultado da admissão – necessária – de colaboradores verificados nos últimos anos. Por outro lado, a rigidez das despesas operacionais é visível, tendo em consideração o enorme esforço de investimento realizado nos últimos anos na criação de infra – estruturas públicas que agora **necessitam de manutenção**. Por outro lado, verificou-se um aumento natural da exigência por parte dos munícipes ao nível da prestação dos serviços pelos municípios.*
(...)
Esta situação não seria grave, se a tendência de crescimento das receitas das autarquias mantivessem os padrões dos anos mais recentes. Porém, infelizmente, isso não acontece, muito pelo contrário.
(...)
Verifica-se, pois, uma situação inconciliável entre as tendências do lado da despesa e as tendências do lado das receitas, extremamente grave na perspectiva da administração autárquica, colocando em crise a própria independência orçamental das autarquias.”
{negritos nossos}”



Nina Cruz

Os argumentos apresentados dão a conhecer algumas das situações que poderão ter concorrido para o incumprimento do normativo legal anteriormente indicado, cabendo contudo ao executivo municipal delinear formas de planeamento para dar cumprimento a este princípio em termos de execução.

A observância do princípio do equilíbrio corrente incumbia aos membros que constituíram o executivo municipal, a quem nos termos da al. d) do n.º 2 do artº 64º da Lei nº. 169/99, de 18/09 competia executar o orçamento.

Especificamente sobre este ponto os responsáveis invocaram que:

“(…)

No que toca à execução orçamental é que o mesmo princípio não pôde ser observado.

Trata-se contudo de uma situação comum à generalidade dos municípios e que não se vê como ultrapassar enquanto não for alterada a estrutura das receitas, face a um quadro que se vem agravando pelo incessante alijar pelo Estado de novas atribuições e competências (como o evidencia o chamado “pacote” de 2002)³, sem contrapartidas financeiras, a par do enorme incremento de despesas correntes com a manutenção de infra-estruturas e equipamentos construídos ao longo dos últimos anos (designadamente com co-financiamento comunitário) e da normal maior exigência dos munícipes quanto à qualidade dos serviços prestados.

O respondente subscreveu o ofício referenciado a fls 22 do Relato (relativo ao exercício de 2001), em que se louvava num artigo do Professor Doutor Sousa Franco, cujo extracto relevante é transcrito a fls 22 e 23 do mesmo Relato.

Intitulando o artigo de “As finanças locais numa encruzilhada”, escrevia então o mesmo Professor que o “poder local vive, actualmente, numa das situações mais difíceis da sua história no período democrático”, para, depois de evidenciar os fundamentos da asserção, concluir que se verifica “uma situação inconciliável entre as tendências do lado da despesa e as tendências do lado da receita, extremamente grave na perspectiva da administração autárquica, colocando em crise a própria independência orçamental das autarquias”.

De então para cá o quadro descrito piorou, significativamente.

Já não se está apenas numa situação de conflito de deveres (art. 36º, nº1, do Código Penal), pois os eleitos já nem sequer têm a opção de sacrificar um dever para salvaguardar outro de igual ou maior valor. Estão compelidos a fazê-lo sob pena não só destes últimos serem de todo postergados, mas também de paralisarem a actividade dos próprios municípios.

Se o “Direito é pensamento ao serviço da vida”, então à luz do Direito não podem os autarcas ser censurados por promoverem, ainda que dentro de limites inferiores aos desejáveis, a realização dos interesses dos munícipes, fundamento e justificação da existência das autarquias locais (art. 237º, nº2, da CRP).”

³ Transferências operadas, nomeadamente, pelos D/L 260/2002, de 23/11, 267/2002, de 26/11, 309/2002, de 16/12, 264/2002, de 25/11, D/L 310/2002, de 18/12, D/L 320/2002, de 28/12, 292/2000, de 14/11 e 7/2003, de 15/01.



Rina Cruz

Relativamente a este ponto, as considerações apresentadas pelos alegantes quanto à situação difícil que as finanças locais atravessam, não podem constituir fundamento para a inobservância de um dos princípios orçamentais, equilíbrio corrente, estatuído na al. e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Assim, quanto à execução do orçamento mantém-se a posição expendida no Relato, quanto à inobservância do princípio orçamental do equilíbrio corrente, sendo responsáveis os membros que constituíram o executivo municipal a quem nos termos da al. d) do n.º 2 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09 competia executar o orçamento.

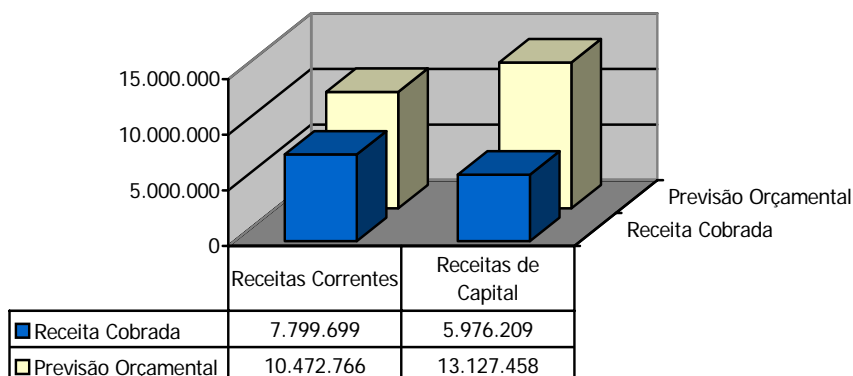
O procedimento seguido é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, 26/08.

2.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2002

A receita arrecadada por esta Autarquia em 2002 atingiu os 13.775.907,93€o que representa uma taxa de execução de 58,4%, e um crescimento de 3,9% em relação ao ano anterior.

A percentagem de realização das Receitas Correntes foi de 74%, e a das Receitas de Capital apenas de 45%, em grande medida determinada pelo atraso na comparticipação dos fundos comunitários.

Un: Euros





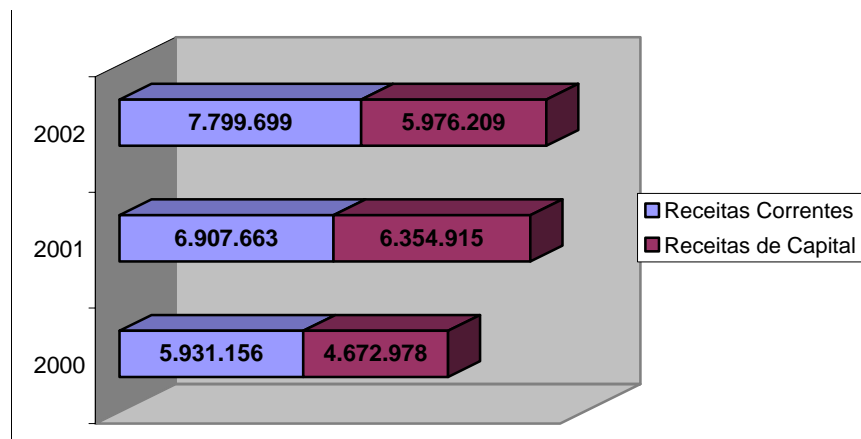
Rina Cruz

Quanto à **estrutura das Receitas Totais** cobradas em 2002, verifica-se uma elevada dependência orçamental das transferências da Administração Central (58% do total) face à obtenção de Receitas Próprias (23% do total).

Un: Euros

Transf. de Fundos da Administração Central	7.973.000,00	57,9%
Apoios Comunitários e Outras Transferências	2.195.409,88	15,9%
Empréstimos	443.373,45	3,3%
Receitas Próprias	3.164.124,66	22,9%
Total	13.775.907,93	100%

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução da receita arrecadada no triénio 2000-2002:



No conjunto das receitas correntes, que tiveram uma subida de 12,9 %, verifica-se que as transferências correntes representam 64% destas receitas o que evidencia uma grande dependência do município relativamente às receitas oriundas do Orçamento do Estado.

Nas receitas próprias, os impostos directos são os que apresentam maior peso relativo (13%) sendo que caíram cerca de 18% ficando a dever-se às diminuições no Imposto Municipal de Sisa.



Rina Cruz

As receitas de capital no montante de 5.976 milhares de euros apresentam uma quebra de 6%, face ao ano anterior, estando subjacente a esta variação a diminuição verificada nas vendas de bens de investimento e outras transferências de capital.

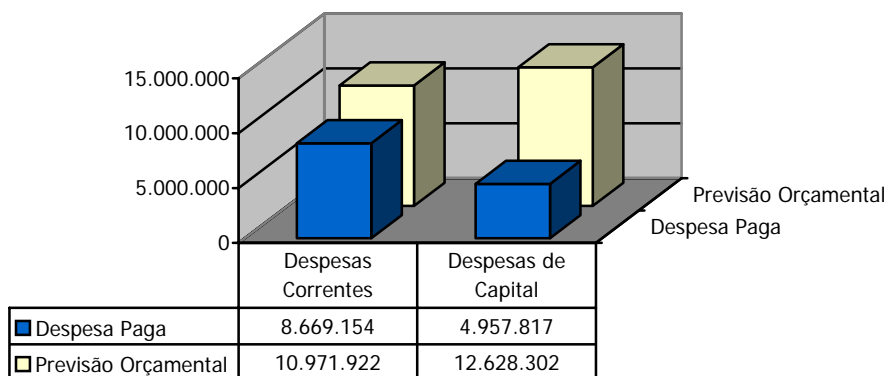
Neste tipo de receitas verifica-se igualmente a forte dependência do município face ao peso das participações comunitárias que atingiram 30% das receitas de capital.

2.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2002

A despesa paga pela Autarquia em 2002 atingiu os 13.626.971€ o que representa uma taxa de execução de 58%.

A percentagem de realização das Despesas Correntes foi de 79%, valor abaixo do previsto. Quanto às Despesas de Capital, o grau de execução foi de 39%, muito inferior ao previsto tal como se verificou nas Receitas de capital.

Un: Euros



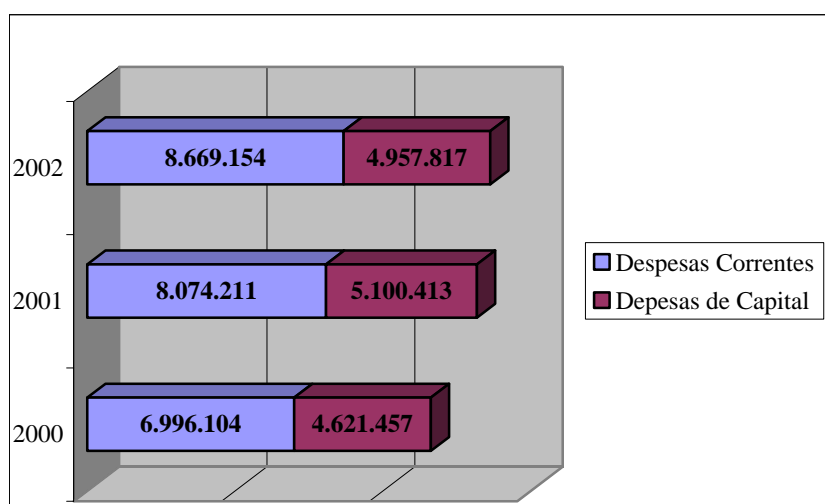
Quanto à **estrutura das Despesas Totais** pagas em 2002, verifica-se que as despesas com pessoal correspondem a cerca de 37% do respectivo total e as despesas de investimento a 32%.



Rina Cruz

		Un: Euros
Despesas com o pessoal (total)	5.047.034,87	37,03%
Aquisição de bens e serviços	2.681.578,72	19,67%
Transferências (correntes e capital)	723.212,16	5,31%
Despesas de investimento	4.366.515,72	32,04%
Activos Financeiros	0,00	0,00%
Passivos Financeiros	377.943,14	2,78%
Outros encargos	430.686,93	3,17%
Total	13.626.971,54	100,00%

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução da despesa paga no triénio 2000-2002:



A Despesa Global em 2002 atingiu o montante de 13.627 milhares de euros, registando-se um decréscimo de 3,4% relativamente ao ano anterior.

Nas despesas correntes cujo incremento foi de 7,4%, destacam-se as despesas com Pessoal e Aquisição de bens e serviços que apresentam uma evolução positiva de 8,9% e 5% respectivamente, representando 85,9% deste tipo de despesas.

Quanto às despesas de capital, que caíram 2,8% relativamente a 2001, os investimentos, com um peso de 88%, apresentam uma quebra de 3,6%.

Refira-se ainda que as despesas de capital representam 36% do total da despesa efectuada e que a receita corrente foi inferior à despesa corrente em 869 milhares de euros.



Nina Cruz

2.3.4. Regras previsionais

O POCAL – no seu ponto 3.3. estabelece as regras previsionais a que deve obedecer a elaboração do orçamento das autarquias locais. Neste contexto, solicitou-se documentação que evidenciasse a sua observância, tendo o serviço apresentado a seguinte informação:

“ 1 – Como consta dos documentos previsionais para o ano de 2002, foi entendido que não seria possível, com rigor, aplicar na sua plenitude as regras previsionais, mesmo que aligeiradas pela alteração legislativa que formalmente ocorreu com a publicação, em 5 de Abril de 2002, do Decreto – Lei n.º84-A/2002. Como tal, os próprios documentos previsionais que foram presentes e aprovados pelos órgãos municipais, eram capeados pelo documento intitulado “As condicionantes orçamentais”. Pela sua importância, permitimo-nos realçar dois trechos daquele documento: por um lado, dizia-se,

*“Assumindo que assim é, assume-se com clareza e frontalidade **que o presente projecto de orçamento não cumpre com rigor as regras que estamos compelidos**”*

e mais à frente referia-se,

*Mas atenta a bondade das intenções das regras previsionais ora consignadas, procurou-se, com sucesso relativo, limitar tanto quanto possível a sobreavaliação das receitas municipais e **apontou-se para a ausência de qualquer sobreavaliação no prazo de três anos – esperando, contudo, que entretanto se venham a introduzir alterações de âmbito legislativo que expurquem óbvios excessos....”***

(realces agora)

2 – Renovada e aclarada esta questão, vejamos então, ponto por ponto, o que se entendeu ter cumprido ou não:

2.1 – Quanto ao disposto na alínea a) do ponto 3.3 (...)

Junta-se mapa dos cálculos então efectuados, pelos quais se poderá comprovar que coexistem situações de cumprimento e situações em que tal não foi possível. Aditou-se àquele mapa, os valores efectivamente percebidos no exercício, podendo-se igualmente verificar que se houvesse completo cumprimento das regras impostas, vários casos revelariam, por vezes de forma substancial, uma forte subavaliação das receitas. Se não é desejável a sobreavaliação daquelas, também o não é a subavaliação, o que sugere que as regras deverão adaptar-se mais à realidade e serem menos meras imposições de tipo administrativo.

2.2 – Quanto à alínea b)

Em substância, as transferências consideradas foram protocoladas – ou mesmo inferiores às protocoladas, quando havia conhecimento de deslizos nas participações acordadas. Por todos, veja-se o acordo da DGAL, relativa à remodelação e ampliação da antiga Abegoaria Municipal, que, a par de outros, (...)

Relativamente aos fundos comunitários, foram levados ao Orçamento um pouco menos de 2,04 milhões de euros, quando se poderia ter chegado a 2,14 milhões (valor calculado por consulta ao PPI do ano).

Admite-se que tenha havido alguma inoportuna transferência entre os valores relativos a participações entre fundos comunitários e transferências de capital, ao nível da cooperação técnica e financeira, já aqui se julga que só se poderia considerar 214.000€ e foram consignados 368.000€.



Rina Cruz

2.3 – Quanto às transferências do Orçamento do Estado

Quanto às transferências do Orçamento do Estado (Fundo de Base Municipal, Fundo de Coesão Municipal e Fundo Geral Municipal) os valores previstos em Orçamento Municipal foram, com excepção que se julga mero lapso de escrita, exactamente iguais aos valores constantes no mapa do O. E. que foi publicado em 27 de Dezembro de 2001.

2.4 – Quanto às receitas de empréstimos

Nada foi considerado no Orçamento Municipal, pelo que, neste particular, não haverá dúvidas quanto ao cumprimento da norma aplicável.

2.5 – Quanto às despesas com pessoal

Não é novidade que o ano de 2002 rodeou-se de especiais dificuldades, permitindo-nos realçar as três principais:

- por imperativo legal, a introdução do Pocal;
- por terem igualmente sido introduzidas novas áreas de classificação e modificadas aquelas que os Municípios já dominavam;
- Finalmente, foi também o ano de início de mandato para os executivos municipais saídos das eleições locais de finais de 2001.

Quanto à norma em apreço, importa reconhecer que a mesma não terá sido entendida e, hoje, não nos é linear acessibilidade comprovar qual o grau de desvio eventualmente existente, se o houve. Em todo o caso, sempre se dirá que o valor inicialmente considerado e o valor final de execução apresentam os seguintes desvios:

Un: EUROS

Classes	Valor orçamentado	Valor executado	Desvio%
01.01	223.000,00	200.803,34	9,95
01.02.01.01	2.756.346,00	2.696.009,67	2,18
01.02.01.02.01	520.449,00	474.014,23	8,92
01.02.01.02.02	240.708,00	201.449,23	16,3
Totais	3.740.503,00	3.572.246,47	4,50

Verifica-se assim um desvio médio inferior a 5% o que não poderá deixar de se considerar um resultado final muito próximo da realidade verificada. Ora o objectivo do legislador, ao criar regras previsionais, não poderá deixar de ter sido o de uma adequada previsão face aos resultados que venham a ser verificados pela realidade concreta dos factos.”

As justificações apresentadas confirmam que não foi dado cumprimento ao citado normativo legal. Note-se, no que respeita ao critério definido na al. a), que não foi utilizada a média aritmética das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses mas sim a de 1 ano tendo mesmo assim, em algumas classificações, sido orçamentados valores muito superiores (cfr. mapa a fls. 4 do vol. III). Atente-se nos seguintes exemplos:



Rina Cruz

Un: EUROS

Classificação	Descrição	Média de 1 ano	Orçamento de 2002
01.03	Imposto Municipal de Sisa	441.419,60	673.400,00
03.01.02	Taxas – Particulares – Loteamentos e Obras	92.000,62	397.000,00
03.01.06	Taxas – Outras	81.869,00	194.500,00

Assim, conclui-se pela violação das normas previsionais constantes do citado ponto 3.3 do POCAL. São responsáveis pela aprovação do Plano e do Orçamento para o exercício de 2002, os membros do órgão executivo presentes na reunião de 17/04/02. Votaram favoravelmente os seguintes membros:

- ↪ Manuel Rogério de Sousa Brito;
- ↪ Jerónimo Claudino Matias;
- ↪ José Luís Aldinhas Fitas;
- ↪ Luzia Maria Carvalho Maurício;
- ↪ João Gaio Sequeira.

Absteve-se Carlos António Gonçalves Gordo.

Relativamente às deliberações do órgão executivo, o art nº 27º, nº 1 do CPA determina que “*De cada reunião será lavrada acta, que conterà ...as deliberações tomadas e a forma e o resultado das respectivas votações*”. O resultado das votações nos órgãos colegiais é expresso em números de votos, podendo, nas votações nominais, aparecer cada voto referido ao respectivo membro.

Por outro lado, no artº 28º, nº 1 do CPA determina-se que “*Os membros do órgão colegial podem fazer constar da acta o seu voto de vencido...*”, ou seja, a lei prevê que os membros dos órgãos colegiais que ficarem vencidos expressem na acta o seu voto, admitindo-se, pois, que façam a declaração de voto, manifestando a sua discordância com a deliberação tomada pelos seus pares.



Nina Cruz

O n.º 2 do citado preceito determina que *“Aqueles que ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte”*.

Tal significa que a consequência jurídica da declaração de voto de vencido reside na exoneração da responsabilidade individual ou pessoal do respectivo declarante⁴.

Atente-se, ainda, que nos termos do art.º 23.º do CPA a abstenção só é proibida aos membros dos órgãos colegiais consultivos.

Face ao regime jurídico exposto, conclui-se que nas deliberações do órgão executivo supra referidas se verificaram apenas abstenções, ou seja, não houve declarações de voto de vencido que constem das respectivas actas, pelo que os membros que se abstiveram são igualmente responsáveis pelas deliberações tomadas.

No que respeita a este ponto, os alegantes afirmam que *“Dá-se aqui por reproduzida a informação transcrita de fls. 29 a 30 do Relato, salientando-se que o desvio médio entre o valor orçamentado e o valor efectivamente executado se quedou nos 4,5%”*.

Os responsáveis não apresentam nada de novo ao descrito no Relato de auditoria, pelo que se mantém a posição atrás expandida sendo o procedimento seguido 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.

⁴ Neste sentido, Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa e J. Pacheco de Amorim, CPA, 2.ª edição, actualizada, revista e aumentada, art.º 28.º, nota III, p. 190.



Rina Cruz

2.3.5. Análise económica

A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes) referentes ao exercício de 2002.

Dado que o POCAL foi implementado pela primeira vez no exercício de 2002 não é possível fazer uma análise à situação económica e financeira da autarquia relativamente a exercícios anteriores.

Assim, apresentam-se os indicadores económicos apurados em 31/12/2002:

Un: euros

Resultados	2002
Operacionais	575.807,47
Financeiros	436.244,28
Correntes	1.012.051,75
Extraordinários	209.011,50
Líquido do Exercício	1.221.063,25

Resultados Líquidos

A autarquia encerrou as suas contas relativas ao exercício de 2002 com um Resultado Líquido de 1.221.063,25€, motivado fundamentalmente pelo desempenho registado ao nível dos Resultados Correntes, que contribuíram com cerca de 83% para aquele valor.

Resultados Operacionais

O conjunto dos proveitos operacionais, que em 2002 representou cerca de 99% dos proveitos globais da autarquia, está fortemente condicionado pela evolução das transferências e subsídios obtidos, dos impostos e taxas (da contribuição autárquica, imposto de sisa e taxas de loteamentos e obras) e das vendas e prestações de serviços.

Nos custos operacionais, que representam 98% dos custos totais, salientam-se os inerentes a remunerações (46%), os fornecimentos e serviços externos (33%), amortizações do exercício (7%), as transferências e subsídios concedidos e prestações sociais (5%).



Rina Cruz

Proveitos Operacionais			Custos Operacionais		
Vendas e Prest. de Serviços	542.612,31	5,3%	Custo das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas	0,00	0,0%
Impostos e Taxas	1.630.845,90	15,8%	Fornec. Serv. Externos	3.162.011,69	32,5%
Proveitos Suplementares	54.715,95	0,5%	Remunerações	4.443.922,93	45,6%
Transf. e Sub. Obtidos	8.081.794,35	78,4%	Encargos Sociais	611.959,10	6,3%
TOTAL	10.309.968,51	100%	Transf. Sub. Concedidos e Prestações Sociais	509.906,57	5,2%
			Amortizações do exercício	639.865,88	6,6%
			Outros Custos Operacionais	366.494,87	3,8%
			TOTAL	9.734.161,04	100%

Resultados Financeiros

Em 2002, os resultados financeiros foram de 436 milhares de euros. Os proveitos financeiros, que incluem juros obtidos, rendimentos de imóveis e outros proveitos e ganhos financeiros registaram valores da ordem dos 498 milhares de euros sendo suficientes para cobrirem os custos financeiros (62 milhares de euros), resultantes de juros suportados.

Resultados Extraordinários

Os resultados extraordinários apresentam um valor de 209 milhares de euros.

Os custos extraordinários, que ascenderam a 219 milhares de euros, reflectem as transferências de capital.

Relativamente aos proveitos extraordinários, que atingiram 428 milhares de euros, reflectem maioritariamente os ganhos em imobilizações, benefícios de penalidades contratuais, restituição de impostos e correcções relativas a anos anteriores.

* * *

Em virtude de o balanço apresentado conter algumas incorrecções, como à frente se dá conta, não se apresentam *ratios* financeiros, porquanto face aos dados constantes do mesmo, os resultados obtidos não teriam qualquer validade.



Rina Cruz

2.3.6. POCAL – implementação

No âmbito da aplicação do **POCAL**, as áreas analisadas evidenciaram situações que não observam as disposições legais aplicáveis e que seguidamente se identificam:

A – BALANÇO INICIAL

O executivo municipal aprovou, em 21/04/03, conjuntamente com os documentos de prestação de contas de 2002, o balanço inicial, reportado a 31/12/2001, o inventário e respectiva avaliação. Ora, considerando que o art.º 10º do DL n.º 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pelo DL n.º 315/00, de 02/12, estatui no seu n.º 2 que aqueles documentos deverão ser elaborados e aprovados até 1 de Janeiro de 2002, a autarquia não acatou este normativo.

B – PROVISÕES

Contrariando o disposto no ponto 2.7.1. do POCAL, uma vez que no exercício em análise estava associado o risco da existência de cobranças duvidosas há mais de seis meses, as quais se poderiam vir a revelar-se incobráveis, a autarquia não constituiu provisões. Para esta situação, o serviço explicou que 2002 “foi o ano de todos os erros” tendo concretizado o seguinte:

“...relativamente ao exercício de 2002, apenas se verificou existir necessidade em efectuar provisões subsumíveis na previsão relativa a cobranças duvidosas, tendo sido apurados os seguintes valores:

Com mais de 12 meses – 25.479,98€;

Com mais de 6 meses e menos de 12 meses – 5.025,54 ”

Assim, salvo melhor opinião, dever-se-iam ter efectuado provisões no valor de 27.992,72”

Os motivos invocados não constituem fundamento bastante para o incumprimento verificado. Assim, ao não serem adoptados estes procedimentos, os serviços não equacionaram a probabilidade de não cobrarem as receitas, não obedecendo aos princípios da prudência e da especialização.



Rina Cruz

C – EXISTÊNCIAS

O município não adoptou o sistema de inventário, pelo que não se encontram movimentadas as respectivas contas de existências e de custos quer no balanço inicial quer no apresentado para o exercício de 2002, procedimento este que contraria o estatuído no ponto 2.8.1 do POCAL o qual impõe que as autarquias locais elaborem e mantenham actualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património, utilizando para o efeito critérios de valorimetria de acordo com o ponto 4 do mesmo plano, o que na prática, consubstancia a existência de inventário permanente.

D – PATRIMÓNIO MUNICIPAL

De acordo com a informação recolhida, conclui-se que o inventário aprovado na reunião do executivo de 21/04/03 é parcial na medida em que, de acordo com justificação constante do relatório sobre esta matéria apresentado ao Presidente da edilidade em 11/04/03, não foi possível, por questões de natureza técnica, humana e temporal proceder ao arrolamento de todos os bens propriedade da autarquia.

E – REGISTOS CONTABILÍSTICOS EM CUJOS PAGAMENTOS É EFECTUADA RETENÇÃO

Nestas situações, a autarquia utiliza os valores ilíquidos até ao momento do pagamento, sendo que a importância correspondente à retenção dá entrada em caixa e é registada na conta correspondente, como se pode verificar pelo exemplo que seguidamente se apresenta, e foi extraído do caso prático apresentado pelos serviços e inserto a fls. 382 do vol. III.

	OPERAÇÃO	DÉBITO	CRÉDITO
Remunerações	Processamento das remunerações a pagar (valor ilíquido)	642 – Remunerações	2622 - Remunerações a pagar
	Emissão da OP (valor ilíquido)	2622 - Remunerações a pagar	252xx– Credores pela execução do orçamento
	Pagamento (valor ilíquido)	252xx– Credores pela execução do orçamento	11.1 – Caixa
	Registo das retenções	11.1 – Caixa (retenção)	24yy – Estado e outros entes públicos 26yy – Outros devedores e credores
	Entregas das retenções	24xx – Estado e outros entes públicos 26xx – Outros devedores e credores	11.1 - Caixa

xx corresponde às várias classificações orçamentais orgânica e económicas
yy corresponde às diversas entidades



Nina Cruz

De acordo com a matriz contabilística preconizada pelo POC (e, na ausência de regra própria no POCAL) as remunerações a pagar inserem-se num esquema normalizado que corresponde ao processamento dos ordenados, salários e outras remunerações, dentro do mês a que respeitam e se processa por débito, das respectivas subcontas de 64 “Custos c/ pessoal”, e por crédito de 262 “Pessoal”, pelos valores líquidos apurados no processamento e das contas, 24 “Estado e outros entes públicos” e 26 “Outros devedores e credores” consoante as entidades credoras dos descontos efectuados nos respectivos vencimentos.

Assim sendo, o procedimento adoptado pela autarquia não observa a regra contabilística apropriada porquanto a conta 262 “Pessoal” não reflecte os valores a pagar efectivamente ao pessoal como remunerações e a conta 11.1 “Caixa” é debitada pelo valor das retenções, às quais é dado o tratamento contabilístico de receita quando, na realidade, não existe qualquer entrada de fluxo monetário, o que corresponde ao desrespeito do princípio básico do registo metódico dos factos.

F – CONTABILIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA INVESTIMENTO

Os subsídios/transferências para investimento obtidos no exercício, foram contabilizados na conta 2745 – “subsídios para investimento”. Contudo, em virtude de as obras participadas não terem sido concluídas não se procedeu à contabilização das transferências das imobilizações em curso para imobilizações corpóreas, não havendo assim lugar à imputação do proveito diferido à conta 7983.

Refira-se ainda que no balanço inicial, reportado a 31/12/2001, os subsídios/transferências para investimento não foram contabilizados na conta 2745 – “subsídios para investimento”.

Questionado o respectivo serviço da autarquia acerca da não adopção de tal procedimento, obteve-se a seguinte informação:

“(…)

No que diz respeito aos projectos participados à data do balanço inicial, existem duas situações diferentes a **corrigir** (bold nosso) no Balanço Inicial a 31/12/2001:

- 1) Inventariar obras já totalmente concluídas, subsidiadas e que não estão totalmente amortizadas.



Nina Cruz

Deve ser registado no balanço inicial, para além do Valor bruto dos bens e das Amortizações acumuladas, o valor líquido do subsídio (valor da participação recebida líquida das regularizações anuais efectuadas até 31/12/01) na conta 2745 “Subsídios para investimentos”.

- 2) *Inventariar obras que estavam em curso em 31/12/01, subsidiadas e que continuaram no ano de 2002.*

Deve ser registado no balanço inicial o valor total da obra e o valor total do subsídio na conta 2745 “Subsídios para investimentos”.

Acrescendo ainda que no Balanço Inicial (saldos iniciais das contas patrimoniais à data de 01/01/2002), a conta 2745 não apresenta valores.”

Quanto a esta matéria, o SATAPOCAL emanou a seguinte orientação que se transcreve no essencial:

“(…) as autarquias devem fazer um levantamento da situação de todos os projectos participados para efeitos de elaboração do balanço inicial no âmbito do POCAL.

Os bens imobilizados devem ser contabilizados pelo valor bruto, a conta 48 – Amortizações acumuladas deve reflectir a respectiva depreciação dos anos já decorridos e na conta 2745 – subsídios para investimentos deve figurar o valor da participação recebida líquida das regularizações anuais efectuadas na percentagem do co-financiamento.”

A explicação dos serviços autárquicos aponta como solução a correcção do balanço inicial. Contudo, este não se afigura ser o procedimento mais adequado uma vez que implicaria a rectificação daquele e de todos os balanços subsequentes, os quais, com excepção do ano de 2004, já se encontram encerrados.

CONCLUSÃO

Relativamente aos **pontos B, D e F**, é de salientar que o facto de não terem sido constituídas provisões, não terem sido correctamente contabilizados, no balanço inicial, os subsídios para investimento e não se terem observado os princípios oportunamente invocados, origina que as demonstrações financeiras não apresentem uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica e financeira da autarquia, configurando erros que os serviços devem rectificar e para os quais se chama desde já a atenção.

Quanto ao **ponto E**, a situação transcrita enferma de erro semelhante, pese embora o facto de decorrer da indicação divulgada pelo SATAPOCAL, não se configura correcta, face à matriz base do POCAL, consubstanciada no POC, cujo tratamento é substancialmente diverso.



Nina Cruz

Igualmente se chama a atenção para a questão tratada no ponto C, recomendando-se a implementação do sistema de inventário permanente, tal como decorre do POCAL.

Referindo-se às conclusões acima apresentadas os responsáveis mencionam que:

“Aceitam-se genericamente as observações feitas, sendo apenas de referir quanto às provisões (B) que em 2003 a situação foi ultrapassada e que as demais estão a ser consideradas.

2.3.6.E – registos contabilísticos em cujos pagamentos é efectuada a retenção

A movimentação contabilística da conta 262 “Pessoal” na fase de processamento dos ordenados, salários e outras remunerações e na fase de pagamento pelos valores ilíquidos não tem reflexos no mapa de fluxos de caixa, nem ao nível da análise das demonstrações financeiras, uma vez que esta conta fica sempre saldada no processamento das remunerações, não apresentando saldo no Balanço.

Na presença do Relato da Auditoria, vai ser contactada a “Software House” sobre a possibilidade de alterar a forma de registar contabilisticamente o processamento e pagamento das remunerações, permitindo que o registo das retenções seja efectuado na fase de processamento de forma a que a conta 262 seja movimentada pelos valores líquidos. Esta alteração tem custos substancialmente elevados, não suportáveis neste momento pela Autarquia.

2.3.6.F – contabilização dos subsídios para investimento

A regularização pela introdução de novos elementos no Activo (valor bruto dos bens do imobilizado participados) e Passivo (valor da amortização acumulada dos bens e valor da participação líquida das regularizações acumuladas), que deveriam ter sido registados no Balanço Inicial em 01/01/2002, não irá implicar uma correcção ao Balanço Inicial, mas sim movimentos na contabilidade patrimonial no exercício actual, assim como se descreve no quadro abaixo:

OPERAÇÃO	DÉBITO	CRÉDITO
<i>Valor do Imobilizado Bruto com referência à data do Balanço Inicial</i>	<i>4 - “Imobilizações” (Conta 41, 42, 44 e 45)</i>	<i>51- “Património”</i>
<i>Valor bruto das reparações que deveria ter sido incorporado após a data de registo do bem no Balanço Inicial</i>	<i>4 - “Imobilizações” (Conta 41, 42, 44 e 45)</i>	<i>59- “Resultados Transitados”</i>
<i>Valor das Amortizações registadas em Balanço Inicial</i>	<i>51 - “Património”</i>	<i>48- “Amortizações Acumuladas”</i>
<i>Pelo valor das Amortizações que deveriam ter sido registadas no momento posterior à data do Balanço Inicial e sem possibilidade de registo nos custos do exercício.</i>	<i>59 - “Resultados Transitados”</i>	<i>48 - “Amortizações Acumuladas”</i>

Os responsáveis apresentam alegações concordantes com o exposto no Relato de Auditoria, pelo que nada se acrescenta.



Rina Cruz

2.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas

O município, como entidade integrada no grupo 1 do anexo I [Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção – “Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais” (POCAL)], não apresentou a totalidade da documentação a que estava obrigado nos termos do n.º 1, ponto II das citadas instruções, concretamente os documentos identificados com o n.ºs 20 – Subsídios concedidos, 23 – Subsídios obtidos, 24 – Activos de rendimento fixo e 25 – Activos de rendimento variável.

Ora, nestas circunstâncias, na acta da reunião que aprovou a conta, deveria constar, de forma expressa, que estes documentos não foram presentes bem como **a justificação da sua não apresentação** (ponto III das instruções - Notas técnicas), o que não aconteceu, recomendando-se que, no futuro, em análogas situações, tal seja tido em consideração.

2.3.8. Limites legais com despesas de pessoal

No ano de 2002 as despesas com o pessoal ascenderam a €3.170.023,90. Deste montante, €2.696.009,67 respeitam a pessoal do quadro e €474.014,23 a pessoal em qualquer outra situação.

Efectuados os cálculos dos limites legais para este Município, constatou-se que os mesmos não foram ultrapassados como se reflecte no quadro seguinte:

Un: EUROS

	Limite legal	Despesa paga	% utilizada
Pessoal dos Quadros	60% Rec. Correntes do ano anterior (6.907.662,53€) 4.144.597,51€	2.696.009,67€	65%
Pessoal em qualquer outra situação	25% Desp. Pessoal dos Quadros (2.696.009,67€) 674.002,41€	474.014,23€	70%



Rina Cruz

2.3.9. Endividamento

2.3.9.1. CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO

Empréstimos obtidos a médio e longo prazo - limite legal da capacidade de endividamento (n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6, art.º 24º da Lei n.º 42/98, de 06/08).

Un: euros

LIMITES		EMPRÉSTIMOS OBTIDOS A MÉDIO E LONGO PRAZO	
3/12 FGM e FCM 246.540,75€	20% Desp. Invest. (n-1)	Encargos do ano referentes a empréstimos contratados e utilizados pela CMAS	439.961,00
		Al. c) do n.º 6 do art.º 24º da Lei n.º 42/98, na redacção dada pela Lei n.º 3-B/2000, de 04/04 e da al. c) do n.º 1 do art.º 7º da Lei n.º 16-A/2002, de 31/05	(54.712,00)
		Art.º 32º da Lei n.º 42/98, de 06/08 na redacção dada pela Lei n.º 3-B/2000, de 04/04 e da al. c) do n.º 1 do art.º 7º da Lei n.º 16-A/2002, de 31/05	(186.261,00)
		TOTAL	198.988,00

A autarquia suportou ainda encargos no ano referentes a empréstimos contratados e utilizados pela Associação de Municípios do Litoral Alentejano no valor de 23.049,96€ Contudo, não foi considerado no apuramento do limite anteriormente expresso em virtude do mesmo se enquadrar numa das excepções, uma vez que se destinou a suportar financeiramente um investimento co-financiado por fundos comunitários.

O mesmo não acontece relativamente à conta-corrente caucionada (75.000€) da EMSUAS, EM, que não foi considerada pelo facto de a empresa não ter comunicado à autarquia o reforço para aquele montante, sendo também certo que a conta não estava saldada em 31/12/02, conforme consta do balanço respectivo.



Rina Cruz

2.3.9.2. ENDIVIDAMENTO GLOBAL

Este ponto respeita à situação económica e financeira global do município, o qual apresenta um endividamento total da ordem de 7.028.381,94€ como ressalta do quadro seguinte.

Un: Euros

Encargos assumidos e não pagos (1)	Empréstimos de médio e longo prazo (2)	Leasing (3)	Renting (4)	TOTAL (6=1+2+3+4)
4.879.135,94	2.149.246,00	0,00	0,00	7.028.381,94

Para esta situação concorrem os encargos assumidos e não pagos, que representam 69% do endividamento, e resultam de compromissos assumidos com fornecedores e empreiteiros.

Este montante inclui também dívidas a empresas de *factoring* e derivadas de cedência de créditos por diversos fornecedores e/ou empreiteiros que os mesmos tinham sobre esta edilidade e que se encontram identificados a fls. 589 do vol. III.

2.3.10. Conferência

De acordo com o Programa de Auditoria, aprovado em 03/03/2004, foram seleccionados para conferência os documentos de receita e despesa relativos às rubricas elencadas a fls. 489 do vol II, utilizando-se para o efeito a **amostragem sistemática**, havendo rubricas em que, dado o número reduzido de documentos, se optou por verificar a totalidade dos mesmos.

Nas classificações económicas da receita, a amostra foi de 100 % nada se tendo constatado susceptível de ser relatado. No tocante à despesa, a amostragem atingiu uma média de 74%.



Rina Cruz

2.3.10.1. DESPESA

No que se reporta à tramitação da realização da despesa, verificou-se que normalmente as aquisições de bens são suportadas por requisições internas e externas, sendo observadas as disposições legais aplicáveis. Existem, no entanto, situações em que a cabimentação e o compromisso são simultâneos.

Note-se, contudo, que embora para o primeiro ano de aplicação do POCAL o procedimento adoptado possa ser admissível, já nos anos subsequentes os serviços deverão ter em consideração que no decurso da execução orçamental, a utilização das dotações deve corresponder ao registo das respectivas fases: cabimento (cativação da verba visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção face a terceiros da realização de uma despesa).

2.3.10.1.1. AQUISIÇÃO DE BENS NÃO DURADOUROS/COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES

No exercício em análise, foram realizados pagamentos com aquisição de combustível no montante de 117.772,21€ (vd. quadro a fls. 490 do vol II), sendo que 92% do fornecimento (108.597,29€) foi efectuado pela firma “Herdeiros de António Vicente Correia, Lda.”.

A situação em causa **não foi objecto de qualquer procedimento concursal**, ocorrendo que o abastecimento se processava consoante as necessidades das diferentes viaturas, sendo feito através da simples emissão de requisição, isto é, com sistemática desobediência às normas reguladoras do regime de realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços.

Por se tratar de um **fornecimento contínuo** o que o tipifica como contrato administrativo, cfr. art.º 178º, n.º 2, al. g) do CPA, deveria aquele ser feito com base no “*número de unidades que se prevê venham a ser adquiridas durante o prazo de execução do contrato, ou durante os primeiros 12 meses, se aquele prazo for superior a este*” (cfr. art. 23º, n.º 2, al. a) do DL n.º 197/99, de 08/06).



Nina Cruz

É a própria lei que determina que “... a despesa a considerar é a do custo total da (...) aquisição de bens e serviços”, sendo “... proibido o fraccionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma” (vide art. 16º do DL 197/99).

Aliás, só em função do valor do contrato poderia ser seleccionado, pela Câmara Municipal, o tipo de procedimento que deveria preceder a aquisição do bem.

Ora, tal como resulta do texto da lei, a aquisição de bens e serviços obedece a determinados procedimentos que procuram conciliar os **objectivos de transparência e rigoroso controlo das despesas** com a eficácia e simplicidade dos mesmos.

Assim, em obediência àqueles objectivos, a aquisição de combustíveis e lubrificantes pela autarquia, tendo em conta o respectivo montante, não podia deixar de ser precedida da **abertura de concurso por negociação com publicação prévia de anúncio**, nos termos do n.º 3 do art.º 80º do DL n.º 197/99 e, conseqüentemente, obedecer à tramitação prevista para este tipo de procedimento.

Acresce que, por se tratar de um contrato administrativo, estava sujeito à forma escrita, cfr. art.º 59º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99 e art.º 185º do CPA.

Neste contexto, conclui-se que a autorização da despesa e os pagamentos foram feitos com violação das disposições legais anteriormente citadas e da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL sendo responsáveis:

Autorização da despesa

↳ €17.772,21 - Jerónimo Claudino Matias

Autorização dos pagamentos:

↳ €17.454,07 – José Luís Aldinhas Fitas;

↳ €18,14 - Jerónimo Claudino Matias



Nina Cruz

É de notar, no entanto, que o executivo camarário passou já a adoptar os procedimentos legais. Com efeito, à data da auditoria, encontrava-se a decorrer um concurso público para o abastecimento anual, ocorrendo que até à sua conclusão, o fornecimento tinha por base um procedimento de consulta prévia de 5 fornecedores ao abrigo da al. a) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06.

Sobre esta questão, os responsáveis nas suas alegações referem que:

“A situação descrita como irregular já está ultrapassada, como é referido no próprio Relato (fls 43).

Contudo, é de ter em conta que os “Herdeiros de António Vicente Correia” são proprietários de dois postos de abastecimento de combustíveis (Postos 1 e 3 identificados no doc. 1 ora anexo), ambos como retalhista e concessionário da GALP. O Posto 1 era o único que se localizava nas imediações do parque de viaturas do Município (dista cerca de 800 m) e que se dispunha a fornecer a crédito de 30 dias. O proprietário do Posto 2 (mesma planta), Sodalcalcer/Ecomarché só fornecia contra pagamento imediato (ou eventualmente diferido de um dia). O Posto identificado na planta junta como doc. 2 (Posto 4), igualmente sob concessão da GALP, dista cerca de 10,5 Km do mesmo parque de viaturas.

Vale isto por dizer que a aquisição de combustíveis em qualquer das outras era claramente anti-económica e saldava-se em manifesto prejuízo do Município.

Face à especial localização do Posto de Abastecimento Combustível utilizado, afigura-se analogicamente invocável a norma do art. 86º, ala d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, pois que também aqui o fornecimento apenas podia ser executado em adequadas condições por um fornecedor determinado.

De qualquer sorte, e independentemente disso, a firma fornecedora é, como se referiu, concessionária da GALP, pelo que as aquisições podiam até abrigar-se no contrato público de aprovisionamento de combustíveis líquidos celebrado entre a mesma GALP e a Direcção-Geral do Património [contrato esse homologado pela Portaria n.º 171/2001 (2ª série), de 07/02] — cfr art. 86º, al.ªs a) e b), do Decreto-Lei n.º 197/99.”

Os argumentos invocados pelos alegantes não são de acolher e não podem constituir fundamentos para a violação ou incumprimento dos normativos legais anteriormente citados.

Acresce ainda dizer que, tratando-se de uma aquisição contratada por uma pessoa colectiva de direito público, deveria observar os requisitos legais a que estava obrigada face ao montante envolvido. No tocante às condicionantes invocadas, cabia aos decisores efectuar um adequado planeamento de modo a não constituírem entrave ao cumprimento das disposições legais aplicáveis. Quanto ao argumento da aquisição se poder abrigar no contrato público de aprovisionamento de combustíveis líquidos, celebrado entre a GALP e a Direcção Geral do Património, tal fundamento não pode vir a ser invocado à *posteriori* antes



Rina Cruz

deveria ter sido considerada previamente essa hipótese e observados os procedimentos legalmente exigidos para o efeito.

Deste modo, não pode extrair-se outra conclusão senão a já expendida no Relato, dada a violação dos artºs. 59º, n.º 1, al. a), 80º, n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08/06 e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Nestes termos, a situação é susceptível 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.

2.3.10.1.2. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – ESTUDOS E CONSULTADORIA

A classificação 02.03.09 apresentou um valor global de €133.020,90, tendo a amostra conferida atingido o montante de €98.730,80 (74%).

De entre os contratos de prestações de serviços que compõem a amostra, analisaram-se aqueles que respeitam a dois prestadores (A e B) em virtude de, relativamente às demais situações, o procedimento por eventual responsabilidade financeira se encontrar prescrito pelo decurso do tempo.

A – Técnico Oficial de Contabilidade

Factos:

Pela informação n.º 61/DAF/2000, de 11 de Setembro, foi proposta uma aquisição de serviços de consultoria tendo em vista a implementação do POCAL, a partir de 2001;

Refere ainda a mesma informação que “(...)dada a impossibilidade de estabelecer as especificações do contrato necessárias à sua adjudicação (...) se propõe que esta seja feita por ajuste directo ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 81º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de



Rina Cruz

Junho, pelo valor mensal de Esc. 125.000\$00, acrescido de IVA (...). A verba deverá ser actualizada após um ano de vigência, em função do último valor oficial conhecido do índice de preços no consumidor, sem habitação e anualizado”.

O contrato terá a duração de 18 meses e poderá ser prorrogado por acordo entre as partes por período igual ou inferior ao estipulado.

Informa-se ainda que, de acordo com a alínea a) do artigo 59º do DL nº. 197/99, o contrato não carece de redução à forma escrita e que o mesmo terá início no dia seguinte à obtenção do respectivo despacho autorizador.

O Presidente da Câmara, Manuel Rogério de Sousa Brito, em 11/09/00, na informação acima mencionada, exarou o seguinte despacho “*De acordo. Dê-se seguimento ao processo, procedendo em conformidade com o proposto na presente informação”.*

Em carta datada de 22/11/00, o prestador solicita a suspensão da consultadoria com efeitos a partir de 11/12/00, propondo o reinício em 15/09/01.

O Presidente da edilidade, por despacho de 14/09/01, prorrogou a situação de suspensão em virtude do contraente ser candidato a um órgão do município.

A reactivação do **contrato** de prestação de serviços foi efectuada por despacho do Presidente de 23/01/02, com efeitos **a partir de 01/02 do mesmo ano.**

Em 07/03/03, o prestador de serviços em causa solicitou a suspensão do contrato firmado com a autarquia, o qual mereceu despacho concordante do Presidente, de 11/03/03, com efeitos a partir de 01/03/03.

No exercício em análise, foi pago por conta desta prestação o montante de **€6.939,14.**



Rina Cruz

O Direito

Relativamente a esta questão, oferece-se dizer que se trata de uma prestação de serviços para a execução de trabalhos de carácter não subordinado e contratada por uma pessoa colectiva de direito público, pelo que está sujeita ao previsto no DL n.º 409/91, de 17/10, e ao regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública regulada pelo DL n.º 197/99, de 08/06, aliás como o próprio serviço o enquadra.

Contudo, a autarquia recorreu ao ajuste directo tendo como fundamento a al. b) do n.º 3 do art.º 81º do aludido diploma, o qual estatuí que a tal se pode recorrer quando:

“...A natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos, desde que o contrato não ultrapasse os limites estabelecidos no art.º 191º “.

Atentos os fundamentos, solicitou-se aos serviços a **identificação dos trabalhos desenvolvidos** no âmbito da presente prestação, tendo estes informado que: *“...foi contratado para prestar apoio, na sua área da especialidade, ou seja como consultadoria financeira-contabilística. Designadamente ...ajudou a elaborar as primeiras versões de um plano de contas, bem como, já no início da execução ao abrigo do Pocal, foi o interlocutor dos serviços para definir as classificações patrimoniais a aplicar a cada caso concreto”.*

A questão que se coloca é a de saber se, em concreto, as tarefas poderiam ou não ser objecto de prévia especificação o que, em face do objecto contratual e da justificação apresentada e tendo em consideração a mudança para o novo sistema contabilístico se nos configura pacífico. Ou seja, o ajuste directo não era possível através da impossibilidade de definição das especificações necessárias à adjudicação.

Assim, atento o montante envolvido, €1.250,00, a presente contratação deveria ter sido precedida de consulta prévia a dois prestadores nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06.



Nina Cruz

Nestes termos, conclui-se que foram pagas despesas públicas com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito e da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, tendo a despesa sido autorizada por Manuel Rogério de Sousa Brito e os pagamentos no ano do exercício em análise pelo Vereador José Luís Aldinhas Fitas.

B – Advogado

Factos:

O Presidente da Câmara, no seu despacho n.º 20/98 de 20/11/98, deu conhecimento de que o contrato de avença que havia sido efectuado com o advogado terminava a 03/12/98, e propôs a celebração de novo contrato tendo em conta que o seu contributo continuava a ser imprescindível, dado o nível de desempenho técnico e o empenho demonstrado ao longo dos dois anos e meio que vinha prestando colaboração no município.

Atendendo à natureza dos serviços a prestar, não só de carácter intelectual, mas também por abarcar vertentes diversificadas o que não permitia a definição das especificações do contrato, necessária à sua adjudicação segundo as regras aplicadas aos concursos, propôs ainda o recurso ao ajuste directo ao abrigo do n.º 2 do art.º 37º com referência à alínea c) do n.º 1 do art.º 35º do DL n.º 55/95, de 29/03.

Contrato de avença celebrado em 04/12/98:

Duração: 1 ano renovável automaticamente por iguais períodos;

Início: 04/12/98

Objecto: Serviços de assessoria jurídica;

Retribuição: 194.000\$00+IVA actualizável anualmente em função dos acréscimos definidos para o índice do regime geral da função pública.

No exercício em análise, foi pago por conta desta prestação o montante de **€13.702,20**.



Rina Cruz

O Direito

Relativamente a este contrato, trata-se de uma prestação de serviços para a execução de trabalhos de carácter não subordinado e contratada por uma pessoa colectiva de direito público, pelo que está sujeita ao previsto no DL n.º 409/91, de 17/10, e ao regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública regulada pelo DL n.º 55/95, de 29/03, aliás como o próprio serviço o enquadra.

A autarquia recorreu ao ajuste directo tendo como fundamento a al. c) do n.º 1 do art.º 35º do aludido diploma, o qual estatuí que pode recorrer-se ao ajuste directo quando: “...*A natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos concursos.*”

Atentos os fundamentos, solicitou-se aos serviços a **identificação dos trabalhos desenvolvidos** no âmbito da presente prestação, tendo estes informado que: “...*o mesmo executa serviços de assessoria jurídica. Igualmente, em 2002 representou o município em duas acções judiciais contra terceiros*”.

A questão que se coloca é a de saber se as tarefas poderiam ou não ser objecto de prévia especificação o que, em face do objecto contratual e da justificação apresentada tal como no caso relatado no ponto A se configura pacífico, uma vez que a função a desempenhar é a de estudar e elaborar pareceres técnico-jurídicos no âmbito da intervenção da autarquia e representação do município em acções judiciais.

A disposição legal supra citada permite o recurso ao ajuste directo quando, tendo em conta a sua natureza, os serviços apenas possam ser executados por determinado prestador. Não é esta, manifestamente, a situação dado que a função pode ser desempenhada por um número indeterminado de juristas com prática forense.

Atento o montante envolvido na contratação, 194.000\$00/mês, a autarquia deveria ter recorrido ao ajuste directo mas com consulta a pelo menos a dois prestadores nos termos do



Nina Cruz

n.º 7 do artº 31º e da al. d), n.º 1 do artº 32º do DL n.º 55/95, de 29/03 alterado pelo do DL n.º 80/96, de 21/06.

Nestes termos, conclui-se que foram ilegalmente autorizadas e pagas despesas públicas por violação das disposições legais citadas e da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, tendo a despesa sido autorizada por Manuel Rogério de Sousa Brito e os pagamentos, efectuados no exercício, pelo Vereador José Luís Aldinhas Fitas.

Sobre as questões relatados nos pontos A e B vêm os responsáveis alegar o seguinte:

“Contratos de avença celebrados com (A) — (...); e (B) — (...)

Discorda-se frontalmente da apreciação feita pela Equipa de Auditores, que enferma de manifesto erro de raciocínio.

A norma da alª b) do nº3 do art. 81º do Decreto-Lei nº197/99, de 08/06, permite o ajuste directo (para a aquisição de serviços até à concorrência dos limites estabelecidos no art. 191º do diploma), quando a “natureza dos serviços a prestar, nomeadamente no caso de serviços de carácter intelectual e de serviços financeiros, não permita a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos (...)”.

A norma aplica-se a aquisições de serviços de espectro largo, só definíveis genericamente por reporte a área(s) de saber, sem que seja possível especificar o como e o quando das prestações, sendo que estas dependem, quantitativa e qualitativamente das solicitações que, em concreto, venham a ser feitas no futuro pelo contratante público, em face das necessidades que se coloquem (para mais quando a autonomia de que goza o prestador lhe permite eleger os meios e a forma para obtenção do resultado dos mesmos serviços).

Essa impossibilidade de especificação que fundamenta o ajuste directo ocorre aquando da decisão de contratar, já que é nesse momento que a entidade pública faz um juízo da inviabilidade de cotejar propostas, atenta a generalidade dos serviços a adquirir.

O que fazem os Srs. Auditores? Indagam o que a posteriori, na vigência do contrato, os avençados acabaram por ser solicitados a fazer e concluem, sem mais, pela possibilidade originária de especificação.

Com esta interpretação (?), a norma em causa não teria qualquer justificação (seria uma norma insusceptível de aplicação), pois que, prestado o serviço, é evidente que se podem alcançar os seus contornos. Na tese perfilhada pela Equipa Auditora nunca seria possível um ajuste directo ao abrigo da citada al. b) do nº3 do art. 81º.

Quanto a (...), os serviços de consultadoria, tendo em vista a implementação do POCAL, são manifestamente de natureza intelectual, centrados na área financeira-contabilística e assumem um carácter multifacetado que inviabilizava, à partida, isto é, aquando da decisão de contratar, a sua especificação, pelo que se subsumem claramente na norma em referência.

Quanto ao contrato de avença com o Advogado (...) (que remonta a Dezembro de 1998), note-se também, aliás como referem os Srs. Auditores, que foi celebrado ao abrigo da al. c) do nº 1, do art 35º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29/3. No domínio desta norma, a inviabilidade de definição de especificações colocava-se em relação às necessárias para a respectiva



Nina Cruz

“adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos concursos”, o que toma ainda mais evidente a subsunção de um contrato com as características assinaladas à previsão da citada alínea do diploma de 1995.

O objecto do contrato era a prestação de serviços de assessoria jurídica, outrossim de carácter intelectual, que apela a um universo tão vasto de áreas do conhecimento jurídico quanto vastas e multifacetadas são as áreas de intervenção de um Município, pautadas e enformadas que são pelos diversos ramos do Direito.

Estranhamente, face à informação dada que o mesmo executara serviços de assessoria jurídica e que representara o Município em duas acções judiciais contra terceiros, os Srs. Auditores concluíram que o objecto estava especificado! Em quê, pergunta-se? Mas que serviços, mas que acções? Especificado em nada, mesmo no júzo (abusivo) tirado a posteriori.

É evidente que o signatário mais não pode, em nota final, do que expressar a sua estupefacção.”

Estas alegações contrariam a interpretação dada aos mesmos factos pela equipa de auditoria, não sendo de acolher o enquadramento jurídico apresentado porque, na perspectiva dos alegantes, qualquer trabalho de natureza intelectual seria subsumível na al. b) do n.º 3 do art.º 81.º do DL n.º 197/99, de 08/06 (ou na al. c) do n.º 1 do art.º 35.º do DL n.º 55/95, de 29/03).

Ora, sendo esta uma norma de excepção, os casos nela enquadráveis deverão ser objecto de adequada e prévia fundamentação de molde a não subsistir qualquer dúvida acerca do seu enquadramento legal e de que tais serviços só poderiam ser eficazmente levados a efeito apenas e só por aqueles prestadores.

Assim, nos casos em análise e porque se trata de prestação de serviços no âmbito de consultadoria jurídica e implementação do POCAL, reiteramos que se trata de áreas que qualquer profissional liberal para tal habilitado poderia desempenhar desde que lhe fosse dada oportunidade.

A CMAS, violou assim, o cumprimento dos princípios disciplinadores das aquisições públicas, em especial, o princípio da concorrência, de molde a assegurar o mais amplo acesso dos interessados cujas propostas poderiam apresentar-se mais vantajosas para a autarquia.



Rina Cruz

São, pois, de manter as conclusões anteriores, por violação da al. c), n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06, n.º 7, art.º 31º e al. d), n.º 1 do art.º 32º do DL n.º 55/95, de 29/03, alterado pelo DL n.º 80/96, de 21/06 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo a situação passível 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.

2.3.10.1.3. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – OUTROS

A classificação 02.03.11 “Aquisição de Serviços - Outros”, apresenta um valor global de 1.445.479,53€ sendo que a amostra conferida atingiu os 70%.

A análise efectuada divide-se em duas partes:

- ↳ Foram conferidos todos os pagamentos respeitantes a prestações de serviços com a EMSUAS e que serão tratadas no ponto 2.3.16. do presente Relatório; e
- ↳ Das Ordens de pagamento restantes recaíram na amostra as relativas às prestações de serviços da Luziclean, Comércio Produtos Higiene e Limpeza, Lda, Quimitest – Engenharia e Tecnologia, Lda, Disporsado – Máquinas de Escritório, Lda, TAS – Teatro de Animação de Setúbal e Rádio Mirasado – Cooperativa, em virtude de serem as que apresentavam valor mais elevado.

Da conferência efectuada destacam-se os seguintes aspectos, respeitantes às prestações de serviços da empresa **LUZICLEAN**.

Factos:

No exercício de 2002, a autarquia efectuou pagamentos à citada empresa, no montante de 61.670,26€ resultantes das contratações que seguidamente se identificam:

- ↳ Serviço de limpeza da Piscina Municipal coberta de Alcácer do Sal;
- ↳ Serviço de limpeza do Parque Desportivo Municipal;
- ↳ Serviço de limpeza do Pavilhão Gimnodesportivo de Alcácer do Sal.



Rina Cruz

Em síntese, retratam-se no quadro seguinte os aspectos essenciais relativos às prestações de serviços atrás identificadas:

Objecto	Serviço de limpeza da Piscina Municipal coberta de Alcácer do Sal	Serviço de limpeza do Parque Desportivo Municipal	Serviço de limpeza do Pavilhão Gimnodesportivo de Alcácer do Sal
Procedimento			
Desp. Abertura de procedimento	18/06/2001 – Vereador	Idem	Idem
Tipo de Procedimento	Consulta – al. b) do n.º 1 do artº 81º do DL n.º 197/99, de 08/06	Idem	Idem
Entidades consultadas	<ul style="list-style-type: none">▶ Carlos Luís Torradinhas-LUZICLEAN – Serviços de Limpeza, Ldª;▶ XARRALIMPA;▶ Paula Severino – Limpezas e Jardinagem	As mesmas	As mesmas
Ofício convite	05/07/2001	Idem	Idem
Composição da comissão de análise	<ul style="list-style-type: none">▶ Chefe da DSC;▶ Técnico responsável pelo sector;▶ Técnico Auxiliar de Animação Desportiva	Idem	Idem
Data do relatório da comissão de análise	08/08/2001	Idem	Idem
Despacho de adjudicação	08/08/2001 - Presidente	Idem	Idem
<hr/>			
Desp. Abertura de procedimento	15/07/2002 – Vereador	Idem	Idem
Tipo de Procedimento	Consulta – al. b) do n.º 1 do artº 81º do DL n.º 197/99, de 08/06	Idem	Idem
Entidades consultadas	<ul style="list-style-type: none">▶ OPERANDUS – Comércio e Distribuição de Mão de Obra, Ldª;▶ LUZICLEAN – Serviços de Limpeza, Ldª;▶ XARRALIMPA;▶ Paula Severino – Limpezas e Jardinagem;▶ BEIJA – FLOR – Serviços de Limpeza e Higiene, Ldª	As mesmas	As mesmas
Ofício convite	18/07/2002	Idem	Idem
Composição da comissão de Análise	<ul style="list-style-type: none">▶ Chefe da DSC;▶ Técnico responsável pelo sector;▶ Técnico Auxiliar de Animação Desportiva.	Idem	Idem
Data do relatório da comissão de análise	2/08/2002	Idem	Idem
Despacho de adjudicação	12/08/2002 - Presidente	Idem	Idem



Nina Cruz

Enquadramento jurídico

Da síntese atrás apresentada e da documentação de suporte, extrai-se que:

- o fim visado é o mesmo (serviços de limpeza);
- o despacho para abertura de procedimento é da mesma data e do mesmo responsável;
- foram enviados os convites na mesma data;
- foi designada a mesma comissão de análise;
- foram convidadas as mesmas firmas;
- algumas das firmas convidadas, apresentaram uma proposta comum para todos os serviços de limpeza;
- as adjudicações foram autorizadas na mesma data e pelo mesmo responsável;
- o adjudicatário foi o mesmo.

Face ao exposto, não se pode retirar outra conclusão senão a de que, para o mesmo serviço, limpeza de diversos equipamentos municipais, que poderiam ser levados a cabo no âmbito de uma aquisição global (note-se que algumas das firmas apresentaram uma proposta comum para todos os serviços), a autarquia, cindindo o objecto em três tipos de limpeza, mais não fez que fraccionar a correspondente despesa em três processos, aparentemente independentes.

Solicitada explicação do motivo pelo qual tinham sido utilizados procedimentos distintos nas aquisições de serviços de limpeza, o serviço respondeu que:

“(…)

1 – Os equipamentos supra identificados são completamente distintos, quer no que respeita ao ambiente e tipologia construtiva, quer quanto à valência ou tipologia funcional, sendo igualmente, distintas as necessidades de limpeza, obrigando à utilização de equipamentos e produtos adaptados às respectivas características.

2 - Em termos de gestão financeira, representam “centros de custos” diferentes.

3 – Os convites, distintos e individualizados, foram endereçados na mesma data a empresas que em princípio garantiriam qualidade de resposta, tendo algumas das destinatárias optado de “motu próprio” pela apresentação das suas propostas num único envelope ou mesmo texto.

4 – Não se recensearam razões para excluir as que assim se apresentaram, já que instruíram as propostas com a documentação necessária.



Rina Cruz

5 – Como a Comissão de Análise dos três procedimentos era a mesma acabou por apreciar e valorar as propostas no mesmo dia, o que suscitou também despachos, ainda que individualizados, proferidos no mesmo dia.

6 – Permite-nos, por ultimo, discordar que se considere que em causa estava o procedimento do mesmo tipo de serviço para os três equipamentos desportivos considerados, dadas as características e exigências inerentes a cada um deles, evidenciadas quer no Decreto Lei 317/97, de 25 de Novembro, quer na Directiva CNQ 23/93, aplicável às piscinas de uso público.”

Os argumentos apresentados não podem constituir fundamentos para a conduta adoptada porque o caderno de encargos é o documento que deve conter as clausulas técnicas gerais e especiais a incluir no contrato, logo aí deveriam ficar salvaguardados os locais e particularidades de cada um dos serviços de limpeza.

Por outro lado, a autarquia não tem implementada uma contabilidade por centro de custos. Logo, deixa de ter sentido o ponto 2 da justificação e, mesmo que correspondesse à realidade, não era de acolher porque caberia aos serviços responsáveis fazer o apuramento e imputação dos custos aos diferentes centros.

Importa ainda em matéria de aquisição de bens e serviços ter presente o DL n.º 197/99, de 08/06, que obriga à observância dos seus preceitos e, de entre eles, encontram-se não só os diversos princípios como um conjunto de operações a ter em conta na sua aplicação.

No caso em apreço, tratou-se de despesas inerentes a dois procedimentos cujas contratações, em função dos valores (€55.815,46 e €7.276,00), exigiam o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, em obediência ao n.º 4 do art.º 80.º do citado DL n.º 197/99, o que não aconteceu, em detrimento do art.º 16.º do mesmo diploma.

Posto isto, a adjudicação é ilegal como ilegais são as despesas e os consequentes pagamentos, dada a violação dos artigos 9.º, 10.º, 16.º e 80º n.º 4, todos do DL n.º 197/99, de 08/06, bem como a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo responsáveis:



Nina Cruz

- » Autorização da despesa (contratação de 1/09/01 a 31/08/02) – Montante €65.303,97 – Manuel Rogério de Sousa Brito.
- » Autorização da despesa (contratação de 1/09/02 a 31/08/03) – Montante €8.158,44 – Manuel Rogério de Sousa Brito.

Os pagamentos efectuados no exercício em apreciação, no montante de **€61.670,26**, foram autorizados pelo vereador José Luís Aldinhas Fitas.

Os responsáveis em sede de alegações pronunciaram-se da seguinte forma:

“Lidos estes serviços a posteriori parece efectivamente ter havido um fraccionamento da despesa, já que de serviços de limpeza se tratavam.

Contudo aquando da autorização dos procedimentos e da inerente despesa não houve uma tal percepção. Os Serviços apresentaram propostas distintas, sendo que o respectivo objecto se reportava a equipamentos diferentes, com especificidades próprias, que implicavam a afectação de meios diversos, particularmente no que se refere à Piscina Municipal Coberta.

O facto de serem convidadas em cada um dos procedimentos as mesmas cinco empresas não suscitou também dúvidas, já que, não tendo os eleitos qualquer propósito de privilegiar ou discriminar empresas, confiaram naturalmente no que lhes era proposto (sendo certo que não têm qualquer razão para pôr em dúvida a bondade das intenções que nortearam as propostas dos Serviços). As adjudicações foram feitas na sequência lógica de cada procedimento, não havendo também aqui motivos, então ou agora, para qualquer suspeição.

Analizada a questão sob a luz do Relato, admite-se que, pelo menos, os serviços de limpeza do Parque Desportivo Municipal e do Pavilhão Desportivo Municipal poderiam ter sido objecto de um único procedimento. Quanto à Piscina Municipal Coberta, as dúvidas são bem maiores, já que a limpeza desta tem exigências específicas.

Porventura o mais correcto seria ter aberto dois procedimentos. Se assim fosse os regimes a seguir não seriam mais exigentes do que os adoptados (cfr art. 81º, nº1, do Decreto-Lei nº197/99).

De qualquer sorte, da análise deste ponto resulta que se o procedimento seguido tivesse sido o do concurso limitado, bastaria o convite a 5 entidades (arts. 80º, nº4, e 128º, nº1, do Decreto-Lei nº197/99), e, se tivesse sido o do procedimento por negociação sem prévia publicação de anúncio, seria suficiente a 3 entidades (arts. 80º, nº4, e 148º, nº1, do Decreto-Lei nº197/99), pelo que, em qualquer caso, não resulta violado o princípio da concorrência.”

As alegações produzidas não invalidam as considerações sobre a matéria constante do relato de auditoria no tocante ao fraccionamento de despesas públicas.



Rina Cruz

Embora os alegantes não concordem que no mesmo procedimento se englobasse os três serviços de limpeza, excluindo e tratando como procedimento autónomo o respeitante à piscina municipal coberta, não é esse o nosso entendimento pelos motivos já atrás invocados.

Nestes termos, a situação é susceptível 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.

2.3.11. Transferências

Os trabalhos efectuados no domínio das transferências centraram-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte e entidades contempladas, previamente seleccionadas.

Com a publicação do DL n.º 54-A/99, de 22/02, e de acordo com o classificador orçamental, estas verbas deixaram de denominar-se “subsídios” e passaram a ter a designação de transferências.

É de notar, contudo, que apesar da nova designação, continuam a configurar subsídios uma vez que se trata de um acto unilateral de atribuição de verbas sem qualquer contrapartida.

Assim, depois de efectuado o levantamento do respectivo SCI e após a realização de testes de conformidade, conclui-se que para ser considerado fiável e garantir um grau de confiança razoável, carece que a autarquia diligencie pela implementação de um efectivo controlo “a posteriori” dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas sejam canalizadas para o fim previsto.



Rina Cruz

No que se reporta aos testes substantivos levados a efeito no âmbito desta matéria, foram verificados os processos correspondentes às transferências efectuadas a favor das entidades abaixo identificadas:

Un: Euros

ENTIDADE	TRANSFERÊNCIA
1 - Sociedade Filarmónica Visconde de Alcácer	13.982,19
2 - Atlético Clube Alcacerence	74.327,32
3 - Teatro do Rio	8.479,68
TOTAL	96.789,19

Todos os subsídios atribuídos foram objecto de publicitação, como decorre do preceituado no art. 1º, da Lei n.º 26/94, de 19/08.

Da apreciação efectuada, constatou-se que as transferências/subsídios foram atribuídos pelo órgão executivo e que, genericamente, as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõem as als. a) e b) do n.º 4 do art. 64º da Lei 169/99, de 18/09, pelo que não há qualquer reparo a fazer.

2.3.12. Fundos de manei

O POCAL estabelece nos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11 os princípios que disciplinam a matéria de fundos de manei.

Tendo por base tais princípios, foi feita a análise à autorização, constituição, movimentação e reposição dos fundos de manei existentes, tendo sido seleccionados para conferência os constituídos em 2002 a favor de António Vicente Assis e Maria Manuel dos Santos Palmela Oliveira, sendo de salientar o seguinte:



Nina Cruz

A – Regulamento

No exercício em apreciação, a autarquia não dispunha de qualquer regulamento atinente a esta matéria. Contudo, em 26/02/03 procedeu à aprovação do documento em causa.

B – Constituição:

No acto de autorização e constituição de cada fundo de maneiio é mencionada uma classificação económica e orgânica – em observância das disposições legais (Ponto 2.3.4.3 do POCAL),

C – Reconstituição:

Os fundos de maneiio oneram as classificações orgânicas e económicas por que foram constituídos.

D – Reposição:

Os fundos de maneiio são saldados no fim do exercício.

Conclui-se, assim, que o procedimento adoptado pelo serviço genericamente respeitou as disposições legais e normativas aplicáveis.

Ainda relativamente à contabilização das diferentes fases do Fundo de Maneiio, e aos movimentos contabilísticos utilizados pela autarquia, constantes do quadro 1 a fls. 493 do vol. II refira-se o seguinte:

- ✓ na sua constituição e reposição, a autarquia movimenta as contas “ 622...- “Fornecimentos e Serviços”, 221-“Fornecedores c/c” e “2521-econ.xxx Credores pela execução do orçamento” o que não se afigura o mais correcto uma vez que estes valores vão empolar estas contas em termos de valores acumulados.

Acresce que o serviço não movimenta a conta 118 desdobrada por titulares e por rubricas económicas, que deve constar do Resumo Diário de Tesouraria de acordo com o ponto 2.9.10.1.11 do POCAL.



Rina Cruz

De notar, não obstante o exposto, que o procedimento seguido não afecta a expressão financeira final sendo apenas feita a observação pelo que o mesmo representa em termos de sobrecarga do sistema informático.

2.3.13. Emolumentos notariais

Através do despacho n.º 04/99, de 15/06/99 proferido pelo Presidente da CMAS, nos termos do art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06 e ao abrigo do n.º 3 do art.º 53º do DL n.º 100/84, de 29/03, foi nomeada para o exercício das funções de notário privativo da autarquia a Chefe de Repartição de Urbanismo, Equipamento e Habitação, Maria Antónia Incenso dos Reis Mendes.

A aludida designação foi proferida **sem observância do DL n.º. 247/87, de 17/06**, o qual no n.º. 1 do art.º. 58º dispõe o seguinte: “...quando as funções notariais e de juiz auxiliar nos processos de execução fiscal não sejam desempenhadas pelo assessor autárquico, serão as mesmas, **por deliberação do órgão executivo**, cometidas aos titulares de cargos de direcção ou chefia de serviços de apoio instrumental...” (bold nosso).

Com a entrada em vigor da Lei n.º. 169/99, de 18/09, a competência para tais designações passou a caber ao Presidente da Câmara (al. b) n.º. 2, do art.º. 68º).

Tendo por base a legislação aplicável, nomeadamente o art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, o n.º 2 do art.º 43º do DL n.º 353-A/89, de 16/10 e o Parecer n.º 7 – G.E./92, aprovado em sessão da 2ª Secção do T.C. de 19/03/93, foi analisado o mapa onde se evidenciam os valores percebidos a título de emolumentos notariais, tendo-se concluído que Maria Antónia Incenso dos Reis Mendes, excedeu em €10.104,66, os limites legais vigentes (cfr. fls. 494 do vol. II) como se indica no quadro que seguidamente se aduz:



Rina Cruz

Un: Euros

Valor pago	Limite legal	Diferença
18.465,26	8.360,60	10.104,66

Confrontados com a situação no decurso do trabalho de campo, os serviços municipais limitaram-se a observar que “(...)tenho apenas a informar que desconhecia, até à presente data que os serviços competentes não faziam o controle respectivo” .

O esclarecimento apresentado não releva, concluindo-se pois pela existência de pagamentos ilegais e indevidos por violação da legislação anteriormente citada e porque as funções de notário privativo, mesmo depois de atingido o limite legal de percepção emolumentar, têm de continuar a ser executadas, revertendo integralmente os emolumentos cobrados para os cofres autárquicos e não para o funcionário, como foi em parte o caso.

Os pagamentos (€10.104,66) para além do limite legal foram autorizados pelo vereador José Luís Aldinhas Fitas, com conseqüente violação da al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, ocorrendo que três das OP's (n.ºs. 559, 6664 e 6665, no valor global de €1.250,00 não se encontravam assinadas tendo sido presente a seguinte justificação:”... as três ordens de pagamento referidas não foram autorizadas por quem tinha competência para o efeito. Nesta data os serviços vão diligenciar na correcção do referido lapso, sendo as mesmas então assinadas pelo Sr. Vereador José Luís Aldinhas Fitas”.

No exercício do contraditório, os responsáveis vieram afirmar que:

“Não se pode pretender que um eleito, assoberbado como está por múltiplas solicitações, ande de calculadora na mão, a conferir as percentagens de todas as contas.

Não houve a percepção que a Notária Privativa tivesse recebido uma participação emolumentar superior à devida. Dadas as características da personalidade da mesma Funcionária, cuja isenção é por todos reconhecida, tem-se por seguro que esta também não se apercebeu da excedência do limite da sua participação emolumentar.

Relativamente aos emolumentos indicados no Relato como recebidos em excesso, não descortinámos a razão de ser da diferença aí registada (€ 10.104,66), sem prejuízo de uma pequena rectificação a fazer, pois que o montante efectivamente pago a esse título foi de €



Nina Cruz

18.135,26, e não de € 18 465,26, como, por lapso dos Serviços, foi comunicado aos Srs Auditores⁵.

Nos termos do art. 58º, nº2, do Decreto-Lei nº247/87, de 17/06, o limite máximo da percepção emolumentar é de 70% do montante anual do vencimento base da categoria do funcionário que exerça funções notariais.

De salientar que o texto atrás apresentado não corresponde ao texto da lei, que é o seguinte:

“O limite máximo de percepção de emolumentos notariais e de custas fiscais a auferir pelos titulares dos cargos referidos no número anterior não poderá, em caso algum, exceder 70% do montante anual do vencimento base da respectiva categoria”.

No exercício do contraditório alegaram ainda:

Segundo veio dispor o nº2 do art. 43º do Decreto-Lei nº353-A/89, de 16/10, “Até à revisão das condições de exercício das funções notariais (...) nas autarquias locais as remunerações acessórias referidas no art. 58º do Decreto-Lei nº247/87 mantêm os limites máximos nele estabelecidos com referência aos montantes anuais dos vencimentos base auferidos imediatamente antes da produção de efeitos do presente diploma⁶ sujeitos à actualização nos termos da actualização anual”.

*Esta norma, inserida nas disposições transitórias do diploma de 1989 (Cap. IV) só faz sentido se aplicada aos funcionários que à data exerciam funções notariais (como decorre da referência aos vencimentos base **auferidos** imediatamente antes da produção de efeito daquele), na óbvia pressuposição, que aliás se recorta, como mens legis, do proémio da norma, da alteração a breve prazo, das condições de exercício das funções notariais.*

Por outro lado, à data da publicação do Decreto-Lei nº353-A/89, vigorava a norma do nº1 do art. 58º do Decreto-Lei nº247/87, segundo a qual a nomeação para o exercício das funções notariais só podia recair em assessor autárquico ou em titulares de cargos de direcção ou de chefia de serviços de apoio instrumental.

Sucedem porém que as condições do exercício de funções notariais nunca foram alteradas, mas foram, e substancialmente, modificados os pressupostos de nomeação de funcionários para exercerem as mesmas.

Na verdade, nos termos da al. b) do nº2 do art. 68º da Lei nº169/99, de 18/09, a designação do notário privativo deixou de estar limitada à categoria (de assessor autárquico) e aos cargos (de direcção ou de chefia) elencados no Decreto-Lei nº247/87, podendo recair em qualquer⁷ funcionário que o Presidente da Câmara entenda reunir condições para o efeito (designadamente, por conseguinte, em funcionário cuja carreira ou categoria não tivesse correspondência com as previstas no diploma de 1987).

Uma pergunta impor-se-á, até em demonstração da inviabilidade de uma interpretação que pretenda a persistência da aplicabilidade da norma do art. 43º, nº2, do Decreto-Lei nº353-A/89, claramente datada no tempo. Se, à data da entrada em vigor deste diploma, em 01/10/1989, as funções estivessem a ser exercidas por um assessor autárquico e a nomeação viesse posteriormente a recair num funcionário da carreira docente licenciado em direito, cujo

⁵ As ordens de pagamento apresentadas (fls. 455 a 493, Vol. V) totalizaram €18.465,26 e não €18.135,26 como alegado.

⁶ a partir de 1 de Outubro de 1989 — cfr art. 45º, nº1, do D/L 353-A/89.

⁷ Veja-se ainda que a L 169/99, pelo seu art. 100, nº. 2, revogou todas as disposições legislativas que dispusessem em contrário



Nina Cruz

desenvolvimento é substancialmente diferente do da carreira técnica superior, qual a remuneração base a ter em conta? A de assessor autárquico ou a correspondente ao escalão do docente? Ou estoura: se na mesma data (01/10/89) as funções estivessem a ser exercidas por um chefe de secção e a nomeação viesse a recair num técnico superior assessor principal, qual a remuneração base anual a ter em conta? Manifestamente, quanto a nós, a última.

A evolução legislativa evidencia que a norma do art. 43º, nº2, do Decreto-Lei nº353-A/89, em nossa opinião apenas reportável aos funcionários que na altura estivessem a exercer tais funções (em circunstâncias que o legislador prefigurava alterar), não tem hoje, como não tinha em 2002, aplicação.

No caso, a Funcionária, aquando da nomeação, em 15/06/1999, era Chefe de Repartição. Contudo, mercê da reestruturação dos serviços e por força do art. 14º, nº1, do Decreto-Lei nº412-A/98, de 30/12, foi reclassificada na categoria de técnico superior de 1ª classe, 2º escalão, índice 475, em 5/11/2001. Na sequência de concurso a que se candidatou, foi nomeada para a categoria de técnica superior principal, escalão 1, índice 510, passando a auferir o vencimento correspondente a partir de 14/01/2002. (sublinhado nosso)

Assim sendo, a remuneração base anual da Funcionária, em 2002, foi de € 18 904,16 (13 dias de Janeiro de 2002, de acordo com a remuneração mensal de € 1 474,07; 17 dias de Janeiro e os restantes 11 meses, de acordo com a remuneração mensal de € 1 582,68). Donde o limite de participação emolumentar era de € 13 232,91 (€ 18 904,16 x 0,70). Tendo recebido a esse título € 18 135,26, terá de repor € 4 902,35.

É pois nessa base que, quanto a nós, a reposição deve ser feita. É o que considero de promover, podendo adiantar que a Funcionária manifestou o propósito de regularizar a situação de que, repita-se, não havia percepção.”

O contraditório acabado de transcrever trouxe à colação matéria nova, desconhecida na data dos trabalhos de campo, qual seja, a de que a funcionária em questão, em 5/11/01 foi reclassificada, passando a deter a categoria de técnica superior de 1ª classe.

Ora, este facto nunca foi transmitido à equipa. Pelo contrário, a funcionária em causa foi sempre referenciada como Chefe de Repartição (vd. despacho de nomeação nº. 4/99 de 15/06, do Presidente da Câmara, fls. 460 do vol. V, e “Relação dos funcionários que na gerência receberam emolumentos e/ou custas fiscais”, fls. 209 do vol. II).

Esta situação merece a seguinte análise: com a publicação da Lei nº. 169/99, de 18/09, e como indicado no relato e salientado nas alegações, a competência para a designação do “ (...) funcionário que serve de notário privativo do município para lavrar os actos notariais (...)” passou a ser do Presidente da Câmara (artº. 68º, nº. 2, al. b), ocorrendo que os alegantes interpretaram esta norma no sentido de que tal designação poderia recair em qualquer funcionário que o Presidente entendesse reunir condições para o efeito, designadamente funcionário que não fosse dirigente ou chefia de serviços de apoio



Rina Cruz

instrumental, como era o caso de Maria Antónia Mendes (desde 05/11/01 Técnica Superior e já não chefia).

Acontece, porém, que aquele artigo da Lei n.º 169/99 veio a ser esclarecido pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01, passando a nova redacção a ser:

“Designar o funcionário que, nos termos da lei, serve de notário privativo do município para lavrar os actos notariais expressamente previstos pelo Código de Notariado”. (sublinhado nosso)

Ora, quando o legislador refere que a designação deverá ser *nos termos da lei* só pode querer reportar-se ao n.º 1 do art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, o qual impõe como requisito para o desempenho destas funções a titularidade *“(…) de cargos de direcção ou chefia de serviços de apoio instrumental”*.

Assim sendo, essa titularidade constitui *conditio sine qua non* para o exercício de funções de notário privativo, requisito que a visada já não possuía desde 05/11/01, observando-se porém que a designação anterior a esta data tinha subjacente tal titularidade.

Ora, como se pode constatar em vários documentos, a funcionária em questão surge sempre referenciada como chefe de repartição (vd. inclusive os documentos de prestação de contas, a fls. 209 do vol. II), pelo que nesse pressuposto, mantém-se que o limite que deve ser considerado para efeitos de percepção de emolumentos é o correspondente àquela categoria, como já foi indicado no relato.

Para o cálculo do limite de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais foram considerados os seguintes princípios:

- a) Nos termos do art.º 2º, n.º 2 do DL 415/87, de 31/12 entendia-se por remuneração base a correspondente ao vencimento do cargo ou funções acrescidas das respectivas diuturnidades;



Nina Cruz

- b) Com a entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo (regulamentado, nomeadamente, pelo DL 184/89, de 02/06) as diuturnidades foram extintas (art.º 37º).

Impunha então o art.º 17º do DL 184/89 que a remuneração base passava a ser determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão, isto é, expurgando as diuturnidades que acabavam de ser extintas;

- c) De acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 43º do DL 353-A/89, de 16/10 as remunerações acessórias resultantes do exercício de funções notariais e de juiz auxiliar não se extinguiram e são determinadas a partir do vencimento base auferido antes da data da produção de efeitos do diploma, corrigido nos termos da actualização salarial anual.

Ora, como do vencimento base auferido em Setembro de 1989 (antes da entrada em vigor do DL 353-A/89) constavam as diuturnidades, os limites de emolumentos e custas têm de ser calculados em função dos vencimentos que cada funcionário auferia nessa data, ocorrendo que então existia uma relação directa entre categoria e diuturnidade.

E, esta posição só é válida para aqueles funcionários que antes de Setembro de 1989 se encontravam em exercício efectivo de funções notariais ou de escrivães de execuções fiscais e que eram titulares de diuturnidades.

- d) Assim, para o cálculo dos limites para a percepção de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais considera-se o número de diuturnidades que o funcionário auferia em 1989, mas apenas quando se mantém a relação “categoria-diuturnidade” que então existia e na exacta medida em que, como salientado, já vinham desempenhando aquelas funções.



Rina Cruz

- e) Havendo promoção, o funcionário acede a outra categoria, pelo que a relação existente em 1989, “categoria-diuturnidade”, deixa de existir.

Tendo em atenção o exposto anteriormente, os cálculos que se efectuaram tiveram por base a atribuição à funcionária de 0 (zero) diuturnidades uma vez que esta foi nomeada Chefe de Repartição após a entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo, logo quando já não existiam diuturnidades.

Nestes termos, não merece a nossa concordância a argumentação aduzida pelos responsáveis, posto o que se mantém a posição atrás assumida, pelo que a ultrapassagem dos mencionados limites legais consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória ao abrigo do disposto na al. b), n.º 1 do art.º 65º e n.º 1 do art.º 59º, ambos da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.14. Conta de documentos

A conta-corrente de documentos debitados ao Tesoureiro, à data de 30/12/2002, apresentava um saldo de €1.996,12 de acordo com o quadro a fls. 497 do vol. V e o resumo que seguidamente se apresenta:

Designação	Montante (€)
Imposto Comércio e Industria	84,42
Indemnizações por prejuízos causados a particulares	19,72
Serviços prestados a particulares	32,42
Ramal de água	7,75
Ramal de esgotos	17,28
Energia eléctrica	7,06
Fornecimento de água	39.927,67
Aluguer de contadores	4.654,85
Taxa de saneamento	7.244,95
TOTAL	51.996,12



Nina Cruz

Questionados os serviços sobre quais as diligências tomadas com vista à arrecadação desta receita virtual, foi esclarecido, através de nota justificativa, que:

1º. – Depois do débito à Tesouraria, a mesma envia um postal 2º. Aviso para pagamento no prazo de 15 dias, com agravamento de juros de mora, conforme documento junto.

2º. – Quando o processo entra em execução fiscal, efectua-se a citação via postal, conforme documento junto.

3º. – Não se mostrando entretanto efectuado o pagamento, estes casos são levados ao conhecimento dos serviços de água, para, de acordo com o Regulamento Municipal de Abastecimento Água, proceder aos cortes dos respectivos fornecimentos.”

O que se acaba de transcrever apenas diz respeito a dívidas relativas ao fornecimento de água que, na realidade, representam cerca de 77% do total da receita virtual. Contudo, nada se diz quanto aos restantes valores constantes do quadro supra nem quanto às medidas, em concreto, tomadas pelo executivo municipal, ao abrigo da competência constante do n.º 4 do art.º 30º da Lei n.º 42/98, de 6/08.

Face ao exposto, recomenda-se maior atenção no sentido de o executivo providenciar pela cobrança deste tipo de receitas e evitar a sua prescrição, porquanto tal facto consubstanciará a sua não arrecadação.

2.3.15. Empreitadas

2.3.15.1. CONSTRUÇÃO DO AUDITÓRIO MUNICIPAL

O projecto da empreitada de *“Construção do Auditório Municipal”* teve por objectivo dotar a cidade de Alcácer de um equipamento cultural de características polivalentes, visando colmatar uma lacuna existente e satisfazer uma necessidade na cidade face à diversidade de acontecimentos culturais que ali se realizam.



Rina Cruz

2.3.15.1.1. ASPECTOS ESSENCIAIS DA EMPREITADA

Em síntese, os aspectos enquadradores da presente empreitada, são os seguintes:

- a) A realização da empreitada foi precedida de concurso público nos termos da al. a) do artº 48º do DL nº 59/99, de 2/03.
- b) Foi regulada pelo diploma citado, com as alterações introduzidas pela Lei nº 163/99, de 14/9 e seguiu o regime de preço global.
- c) O valor da adjudicação foi de **646.075,65 €** (129.526.538\$00), acrescido de IVA, e o adjudicatário a empresa MIMOGAL – Construções Civis, Ldª.
- d) O contrato de empreitada foi celebrado em 15/09/2000, pelo valor da adjudicação, tendo sido visado tacitamente pelo TC em 12/01/01.
- e) O prazo de execução da empreitada era de 240 dias, incluindo sábados, domingos e feriados, a contar da data da consignação, a qual teve lugar em 12/02/01.

2.3.15.1.2. ALTERAÇÕES AO PROJECTO INICIAL

A CMAS, em 23/02/01, deliberou, por unanimidade, aprovar a mudança de localização do edifício do Auditório Municipal e introduzir alterações ao projecto inicial da empreitada que consistiram na eliminação da demolição integral do edifício oficinal, no acréscimo de um muro de suporte e num ligeiro aumento do movimento de terras. Propôs-se, também, alterar a designação da obra para **“Empreitada de Construção do Auditório Municipal”**.



Rina Cruz

Na sequência destas alterações, foi celebrado em 24/04/01 um “**Contrato Adicional – 1**”, do qual resultou que o **valor da adjudicação se alterou para 128.933.780\$00**, uma vez que os trabalhos a menos, resultantes da eliminação da remoção/demolição do edifício, perfaziam o montante de 3.117.785\$00 e os trabalhos a mais, referentes ao movimento de terras e ao betão, totalizaram a quantia de 2.525.027\$00. O remanescente no montante de 592.758\$00, em resultado do diferencial entre o valor dos trabalhos a mais e a menos, seria a deduzir pela CMAS ao empreiteiro no primeiro pagamento.

O contrato adicional foi remetido a visto do Tribunal de Contas tendo sido objecto de devolução em 06/06/01, por do mesmo não resultar qualquer aumento de encargos.

Posteriormente, em 01/04/02, foi celebrado novo “**Contrato Adicional – 2**” cujo objecto consistiu em dar por não escrito no contrato inicial uma listagem de trabalhos a menos, com o valor de 29.504.176\$00 (€147.166,21) e em o empreiteiro se obrigar a executar as quantidades de trabalhos a mais mencionados na referida listagem, com o valor de 55.412.727\$00 (€276.397,52).

O valor da adjudicação passou assim a ser de **154.842.331\$00 (€772.350,29)**, sendo que pela execução dos trabalhos a mais, deduzidos dos trabalhos a menos, a CMAS pagaria ao empreiteiro o valor total de 25.908.551\$00 (€129.231,31).

Este “Contrato Adicional – 2” foi visado pelo TC em 22/05/02.

No exercício de 2002, foram efectuados oito pagamentos referentes a autos de trabalhos contratuais da “**Empreitada de Construção do Auditório Municipal**”, bem como relativos a autos de medição de trabalhos do contrato adicional nº 2 e ao 1º auto de medição de trabalhos do contrato adicional nº 1 da referida empreitada, autorizados pelo Vereador José Luís Fitas no montante total de €245.987,99.



Nina Cruz

2.3.15.1.3. OUTRAS EMPREITADAS

Na análise da “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal*” apurou-se que foram celebrados mais 2 contratos de empreitada para a realização da mesma obra.

2.3.15.1.3.1. Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores

Os factos que deram origem a esta empreitada foram os seguintes:

- a) Através de informação, o DOMSU refere que, para além do “*Contrato Adicional – 1*”, surgiu posteriormente uma vasta lista de trabalhos a mais e trabalhos a menos que vieram a integrar o objecto do “*Contrato Adicional 2*”, *pelo que* o novo valor de adjudicação (após a celebração dos 2 contratos adicionais) ficaria a totalizar a quantia de 154.842.331\$00 (+ 19,54% do valor inicial da adjudicação).

A citada informação refere ainda em **nota**, que “*Devido à remodelação quase total do projecto inicial e à legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março), diversos trabalhos de revestimento de tecto, pavimentos e arranjos exteriores irão constituir um novo procedimento, o qual será, oportunamente, qualificado e posto à consideração superior*”.

Atendendo a que os custos da obra já atingiam + 19,54% do valor inicial da adjudicação e a que o DL n.º 59/99 determina o controlo de custos das empreitadas de obras públicas no seu art.º 45.º, considerou o DOMSU adequado **constituir novos procedimentos** que oportunamente seriam submetidos a consideração superior, **o que se veio a verificar com a abertura do concurso para realização desta empreitada.**

- b) A realização da despesa foi autorizada pelo executivo municipal em 08/05/02. A adjudicação ocorreu em 18/06/02 e foi precedida de concurso limitado sem publicação de anúncio, nos termos do art.º 48.º, al. b) do DL n.º 59/99, de 02/03. Em 26/07/02, foi celebrado entre a CMAS e a empresa Mimogal - Construções Cívicas,



Nina Cruz

Lda., o contrato de “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores*”.

A empreitada foi **adjudicada por €118.624,64** e seguiu o regime de preço global.

O prazo de execução foi de 30 dias, incluindo sábados, domingos e feriados a contar da data da consignação que ocorreu em 26 de Agosto de 2002.

Os trabalhos a executar no âmbito desta empreitada respeitam a demolições, alvenarias, revestimentos, arruamentos e iluminação.

2.3.15.1.3.2. Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos

- a) A autarquia e a dita empresa celebraram também em 26/07/02 mais um contrato de empreitada, designada por “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos*”.

A realização da despesa foi autorizada por despacho do Presidente em 03 de Maio de 2002. A adjudicação ocorreu em 18/06/02 e foi precedida de concurso limitado sem publicação de anúncio, nos termos do artº 48º, al. b) do DL 59/99.

A empreitada seguiu o regime de preço global e o **valor da adjudicação foi de €114.666,98**.

O prazo de execução foi de 30 dias, incluindo sábados, domingos e feriados a contar da data da consignação que ocorreu em 26 de Agosto de 2002.



Nina Cruz

Os trabalhos a executar nesta empreitada diziam respeito a revestimentos, serralharias, diversos, instalações eléctricas e telefónicas e infra-estruturas audiovisuais.

- b) Esta obra foi objecto de um “*contrato adicional 1 – trabalhos a mais*”, celebrado em 04/03/04, no montante de **€18.626,69**, referente a alterações ao projecto de electricidade.

2.3.15.1.3.3. Análise dos factos

- a) Conforme resulta dos factos expostos nos dois pontos anteriores, os trabalhos a executar no âmbito da “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores*” e da “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos*”, **enquadram-se nitidamente no objecto da empreitada principal.**
- b) Constitui **objecto dos contratos das empreitadas em análise a execução de trabalhos que não podiam deixar de fazer parte da obra de construção do auditório municipal (v.g. as “conclusões”)**, verificando-se, assim, que o objecto contratual é o mesmo, acrescentando que também é o mesmo o adjudicatário.
- c) Tal situação configura, assim, **fraccionamento de despesa**, a qual é proibida pelo artº 16º, nº 2 do DL 197/99, de 8/06 por aplicação do previsto no artº 4º, nº 1 do DL n.º 59/99, de 02/03.
- d) Com esta metodologia, a autarquia subtraiu a realização dos contratos de empreitada ao procedimento prévio de concurso público, previsto no artº 48º, nº 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 2/03.



Rina Cruz

- e) Com efeito, face ao valor total dos trabalhos em causa nos dois contratos (€233.291,62) deveria ter sido efectuado concurso público, nos termos do preceito anteriormente citado.
- f) A não observância do tipo de procedimento legal adequado implica a preterição de uma formalidade essencial que conduz à nulidade do contrato nos termos do art. 133º, nº 2, al. f) conjugado com o art.º 185º nº 1, ambos do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

Dessa forma, a despesa foi ilegalmente autorizada pelo órgão executivo da autarquia no que respeita à realização da *Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores*” e pelo PC, no que concerne à execução da *Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos*”, não só porque violou o artº 16º, nº 2 do DL 197/99, de 8/06 que proíbe o fraccionamento da despesa, como também o disposto no art. 48º, nº 2, al. a) do DL n.º 59/99 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Os pagamentos foram efectuados em 2003.

2.3.15.1.4. EXECUÇÃO FINANCEIRA

Quanto a esta matéria, evidenciam-se no quadro seguinte os dados relativos a trabalhos executados e respectivos desvios que se cifram em 38,9% do valor da adjudicação.

Execução Financeira		
Valor da Empreitada inicial	Total dos Adicionais, outras empreitadas e respectivo adicional de trabalhos a mais	Desvio
646.075,65 €	251.918,31	38,9%

Considerando apenas o total dos contratos adicionais à empreitada inicial (€126.274,64), verifica-se que estes se situaram em 19,5% face ao valor da primeira adjudicação.



Nina Cruz

Sobre as questões anteriormente citadas, os responsáveis em sede de alegações afirmam o seguinte:

Contrariamente ao que os Srs. Auditores referem, nem no contrato inicial, nem nos contratos adicionais ao mesmo, estava prevista a execução de arranjos exteriores.

Com efeito, como se colhe do programa de concurso e anúncio (cujos extractos relevantes se anexam como docs 3 a 5), o objecto do concurso público foi tão só e apenas:

- “Adaptação do Edifício Ex-Oficinal da Câmara Municipal de Alcácer do Sal, a Auditório Municipal”, consistente “nos trabalhos de demolição da cobertura, consolidação da estrutura e adaptação geral da edificação às novas funções de auditório municipal”, o que evoluiu, com a mudança do local de implantação, para a construção do Auditório Municipal, isto é, do novo edifício, sem abranger, por conseguinte, quaisquer arranjos exteriores.

É assim que as categorias exigidas⁸ foram apenas a 1ª (Edifícios), com as subcategorias 1ª e 5ª da mesma 1ª categoria, relativas a estruturas de betão armado e a alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias, respectivamente, e a 5ª categoria (instalações eléctricas e mecânicas, com as subcategorias 1ª (instalações eléctricas de baixa tensão) e 8ª (aquecimento, ventilação e ar condicionado), não tendo sido exigida a 3ª categoria, com as subcategorias necessárias à execução de arranjos exteriores⁹.

A empreitada para a conclusão dos trabalhos em causa reportou-se tão só e apenas ao acabamento do edifício (junta como docs 6 e 7 os extractos relevantes do respectivo programa de concurso limitado e convite), posto que as obras, dadas as alterações que vieram a revelar-se necessárias, ultrapassariam, por si só, o limite previsto no art. 45º, nº1, do Decreto-Lei nº59/99, de 02/03.

Coisa diversa e não prevista no concurso público inicialmente lançado era a empreitada de arranjos exteriores, cujo projecto aliás nem se encontrava pronto à data, e que apela ao emprego de técnicas, equipamentos e materiais diversos dos adequados à construção de edifícios e exige também qualificações diferentes. Nestas circunstâncias foi aberto outro procedimento, obviamente que independente do atrás mencionado, para o que foi exigido aos concorrentes a titularidade da 3ª categoria de certificado (vias de comunicação, obras de urbanização e outras infra-estruturas), com as subcategorias 12ª e 13ª relativas a calcetamentos e a parques, jardins e trabalhos de integração paisagística, e à 5ª subcategoria da 1ª categoria (alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias), mas, neste caso, apenas para capeamento de muros exteriores - anexa-se como docs 8 e 9 os extractos relevantes do programa do concurso e do caderno de encargos).

Não houve assim qualquer fraccionamento, pelo que carece de razoabilidade a ilação extraída pelos Srs. Auditores (que para tanto pegaram, totalmente fora do contexto, numa nota posta numa informação dos Serviços, que não retractava a realidade dos factos e dos procedimentos seguidos, com plena observância da lei).

Não se compreende a falta de objectividade do Relato neste ponto.”

⁸ Para além da 6ª, na subcategoria 1ª, demolições, que deixou de ser necessária com a alteração da implantação do Auditório.

⁹ Na altura vigorava a Portaria nº412-I/99, de 04/06, editada ao abrigo do art. 26º, nº2, do D/L 61/99, de 02/03.



Nina Cruz

Quanto a esta matéria, assiste razão aos alegantes pois, com efeito, por mero lapso, no relato escreveu-se que [...Conforme resulta dos factos expostos nos dois pontos anteriores, os trabalhos a executar no âmbito da “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores*” e da “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos*”, já se encontravam previstos no objecto da empreitada principal] o que agora se corrige (vd. ponto 2.3.15.1.3.3, 1º parágrafo).

Não obstante, a correcção agora feita não colide com as conclusões que então se retiraram e se mantêm.

Salienta-se que não é arguível que **a nota** (“posta numa informação dos Serviços” e que não retrata a realidade dos factos e dos procedimentos seguidos) não faz parte integrante da informação técnica que submete a aprovação superior a listagem de trabalhos para constituir o “*Contrato Adicional – 2*”, a qual foi posteriormente aprovada por unanimidade pela CMAS, em 21/12/01. Ou seja, nessa data **já se sabia** que para além dos trabalhos que integraram o “*Contrato Adicional – 2*” se iria abrir um novo procedimento para diversos trabalhos de **revestimento de tectos, pavimentos e arranjos exteriores**, que seria oportunamente qualificado e posto à consideração superior. Tais procedimentos deram origem à celebração dos contratos de empreitada designados por “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores*” e “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos*”, pelo que não restam dúvidas que estes os trabalhos fazem parte da mesma obra, designada “*Empreitada de Construção do Auditório Municipal*”.

Assim sendo, deveria ter sido adoptado o procedimento que ao caso cabia sem perder de vista, obviamente, o principio da unidade de despesa previsto no artº 16º do DL nº 197/99, de 8/6, aplicável às empreitadas de obras públicas por força do artº 4º, nº 1, al. a) do mesmo diploma, ou seja, a realização de concurso público, e cujo incumprimento determina a nulidade dos procedimentos por falta de elemento essencial, nos termos do artº 133º, nº 1 do CPA.



Nina Cruz

Nestes termos, mantém-se as conclusões atrás explanadas sendo a situação susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artº 65º, nº 1 al. b) da Lei nº 98/97.

2.3.15.2. CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO – INTERVENÇÃO, MELHORIA DA ENVOLVENTE FLUVIAL E REFORÇO DA MALHA URBANA DE ALCÁCER DO SAL

O projecto de concepção e construção da empreitada de *intervenção de melhoria da envolvente fluvial e reforço da malha urbana de Alcácer do Sal* enquadra-se no Plano Estratégico desta cidade e no PDM.

Esta obra visou criar condições de coesão urbana e de rentabilização de equipamentos e serviços e cumulativamente valorizar fortemente o ambiente da zona ribeirinha de Alcácer do Sal, ligando margens e potenciando, em termos turísticos, a imagem do rio e do aglomerado. Este projecto abrangia a implementação das seguintes acções:

Interligação da margem Sul e descongestionamento do tráfego na marginal – Ponte das Descobertas e Parque de Estacionamento Sul;

Plataforma do Rio Sado;

Passeio lúdico turístico – Margem Sul do Sado e arranjo paisagístico da área adjacente compreendida entre o rio e a antiga E.N. 120;

Alargamento do passeio pedonal da ponte rodoviária.



Rina Cruz

2.3.15.2.1. ASPECTOS ESSENCIAIS DA EMPREITADA

Os factos essenciais da empreitada em análise são os seguintes:

- A realização da empreitada foi precedida de ajuste directo, autorizado por deliberação camarária de 24/03/2000, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 136.º do DL n.º 59/99, de 2/03 e seguiu o regime de preço global.
- Foi adjudicada ao consórcio externo, denominado “SETH - Sociedade de Empreitadas e Trabalhos Hidráulicos, Lda./Joaquim Ângelo da Silva, S.A, pela CMAS, dono da obra;
- O valor da adjudicação foi de **€1.853.726,30** (371.638.756\$00), acrescido de IVA;
- O contrato de empreitada foi celebrado em 10/11/2000, pelo valor da adjudicação, tendo sido objecto de visto por parte do TC em 10/01/01;
- Conforme evidencia o quadro abaixo, a execução da empreitada sofreu **um desvio de 352 dias**, o que corresponde a **cerca de 68%**.

Prazo de Execução Física da Empreitada				
Prazo Contratual	Auto de consignação	Termo de Prazo	Recepção Provisória	Desvio Total
Prazo máximo de execução da obra – 8 meses	22/01/01	22/09/01	09/09/02	352 dias

2.3.15.2.2. PRORROGAÇÕES DE PRAZO

A empreitada em análise foi objecto de 3 prorrogações de prazo gratuitas, nos termos do art.º 160.º do DL n.º 59/99, conforme se verifica no seguinte quadro:

Prorrogações de prazo		
N.º	DATA FINAL	PRAZO (DIAS)
1º	14/12/01	86
2º	13/05/02	150
3º	11/08/02	90

As prorrogações de prazo resultaram, designadamente, da falta de estudos geológicos e de alterações ao projecto inicial, bem como da realização de trabalhos adicionais.



Rina Cruz

2.3.15.2.3. TRABALHOS ADICIONAIS

- a) Em 17/06/2002, foi celebrado um contrato adicional (trabalhos a mais) cujo objecto consistia na execução de parte dos trabalhos constantes da proposta-revisão do projecto de Janeiro de 2002 e foi visado pelo Tribunal de Contas em sessão de 04/09/2002;
- b) O valor do contrato adicional foi de €190.193,69 (38.130.405\$00) e os trabalhos a menos ascenderam a €1.447,00, pelo que o valor da empreitada perfez **o montante total de €2.032.472,99.**
- c) A despesa foi autorizada por deliberação camarária de 20.03.2002;
- d) O prazo de execução destes trabalhos ficou estabelecido em 150 dias seguidos.

2.3.15.2.4. PAGAMENTOS

- a) Os pagamentos, no exercício de 2002, relativos aos autos de medição desta empreitada foram os seguintes:

Valores em Euros

Autos de Medição			Factura			Ordens de Pagamento				Desc. CGA
N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data emissão	Valor+IVA	N.º	Data da OP	Data do Pagto	Valor Ilíquido	
5	31/08/01	125.151,96	36655/P	31/08/01	131.409,56	473	04/02/02	14/02/02	118.262,61	536,18
6	28/09/01	74.120,75	31482/I	28/09/01	77.577,99	472	04/02/02	14/02/02	16.237,42	77,32
7	22/11/01	157.426,57	35013/P	31/10/01	157.426,57	1491	28/02/02	05/03/02	157.426,57	749,65
8	30/11/01	595.170,44	30016/I	30/11/01	562.436,06	3370	24/04/02	30/04/02	562.436,06	2.678,27
9	31/12/01	164.790,95	30071/I	31/05/02	155.727,44	8695	10/10/02	10/10/02	155.727,44	741,56
10	29/05/02	288.161,05	30068/I	29/05/02	272.312,19	8696	10/10/02	10/10/02	207.310,56	987,19
11	31/05/02	122.822,12	30078/I	31/05/02	128.963,23	8697	10/10/02	10/10/02	108.962,02	518,57
Travessas de madeira			219	06/03/02	982,80	1918	13/03/02	14/03/02	982,80	
Total	1.527.643,84		1.356.889,81			1.311.108,06				6.288,74



Nina Cruz

- b) A conta final da empreitada não foi elaborada nos termos do artº 220º do DL 59/99, de 02/03, ou seja, nos 44 dias seguintes à recepção provisória (efectuada em 09/09/02), tendo os representantes de ambas as partes declarado que por “diversas razões inerentes ao natural desenvolvimento desta empreitada quer a nível físico quer administrativo, só foi possível elaborar a conta nesta data” (09/12/03)
- c) Em 2002, foram autorizadas pelo Vereador José Luís Fitas 8 ordens de pagamento, que perfazem a quantia total de €1.311.108,06, conforme resulta do quadro anterior.

2.3.15.2.5. EXECUÇÃO FINANCEIRA

Em síntese, verifica-se, relativamente à execução financeira da obra, o seguinte desvio nos custos:

Execução Financeira		
Valor da Empreitada inicial	Trabalhos a Mais (TM-Tm)	Desvio
€1.853.726,30	€178.746,69	9,64%

Considerando a conta final de empreitada, verifica-se que a execução dos trabalhos a mais relativos ao contrato adicional se situou em €178.746,69, resultante da compensação com trabalhos a menos (€1.447,00).

Conclui-se que a execução dos trabalhos sofreu um desvio acentuado de cerca de 68% no prazo de execução da obra estipulado no contrato, sendo certo que foram concedidas as prorrogações de prazo que justificam o desvio.



Rina Cruz

2.3.16. Participações financeiras/Emsuas, EM

O Município de Alcácer do Sal, em 2002, detinha a totalidade do capital social numa empresa municipal constante do quadro seguinte e era associado nas restantes entidades:

Un.: euro

Designação	Verbas pagas em 2002	Data da Constituição	Capital Social	Participação da autarquia	
				Valor	%
EMSUAS – Empresa de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM	1.266.692,20	27/10/99	174.579,26	174.579,26	100
Associação Portuguesa de Municípios com Centro Histórico	281,82				
Associação de Municípios do Litoral do Alentejo	135.223,30				
Associação de Municípios do Distrito de Setúbal	3.473,02				
Associação de Municípios do Distrito de Beja	4.953,98				
Associação Nacional de Municípios Portugueses	4.440,00				
Instituto das Comunidades Educativas	2.992,80				
Instituto de Estudos Superiores do Litoral Alentejano	2.493,99				
Casa do Alentejo em Lisboa	1.260,22				
Associação de Desenvolvimento dos Municípios Olivícolas Portugueses	1.250,00				

Sobre estas entidades, com excepção da EMSUAS, EM, apenas se apurou o fluxo financeiro no exercício de 2002, nada mais havendo a relatar.

Quanto à EMSUAS, EM, note-se que a presente auditoria decorreu em simultâneo com a acção efectuada a esta empresa, pelo que neste Relatório apenas se analisam as questões relacionadas com a constituição, nomeadamente quanto à sua génese, fundamentação, objectivos, conformidade dos actos preparatórios conducentes à sua criação, objecto social, bem como as relações jurídicas e financeiras estabelecidas entre as duas entidades, isto é, a autarquia e a empresa.



Nina Cruz

2.3.16.1. GÉNESE E FUNDAMENTAÇÃO DA CRIAÇÃO DA EMSUAS, EM

A sociedade EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM foi constituída em 27/10/99, tendo em vista a criação de uma estrutura empresarial que desse resposta às necessidades de limpeza, conservação e manutenção de espaços públicos.

No Município de Alcácer do Sal, existia um défice na satisfação de necessidades no âmbito da conservação e manutenção de equipamentos edificados, jardins e arruamentos, ocorrendo que, anteriormente, os indicados serviços estavam congregados no Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos que iam dando a resposta possível, mas com evidentes deficiências que resultavam da multiplicidade de solicitações no âmbito da gestão das infra-estruturas básicas em empreitadas e de apoio a realizações recreativas, culturais e desportivas.

Por outro lado, pretendeu dar-se resposta aos condicionalismos que caracterizam a actividade da administração pública no que respeita ao enquadramento legal do funcionamento autárquico, nomeadamente no que concerne a aquisições e a gestão de pessoal.

Referir-se-á ainda e conforme consta da Proposta de Estudo de Viabilidade Económica que, *“os serviços que a EMSUAS iria realizar além de mais e melhores que os anteriores e, teria condições para serem mais eficientes e económicos, dado que, a empresa adoptaria um estilo de gestão privada e dinâmica sem as dificuldades legais que enquadram o funcionamento autárquico, bem como, por outro lado a própria CMAS iria sentir os benefícios desta deslocação de serviços essencialmente ao nível da eficiência do seu sector administrativo”*. No entanto, tal não se passou uma vez que esta empresa na sua constituição não se autonomizou do município, continuando a Câmara a manter o Departamento (DOMSU), ou seja, verifica-se sobreposição de actividades e uma duplicação de custos a nível de estrutura. Conclui-se que o objectivo não foi alcançado, podendo-se mesmo afirmar que o seu saldo final cifrou-se num maior gasto para o erário público, aparentemente sem correspondência nos índices de eficiência e eficácia.



Nina Cruz

2.3.16.1.1. OBJECTIVOS

A criação da empresa visou:

- Aumentar e melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- Suprimir o peso administrativo na autarquia, tornando mais eficiente o seu sector administrativo a repercutir-se numa melhoria global dos serviços prestados pela mesma.
- Criar postos de trabalho, uma vez que a maioria dos trabalhadores a contratar transitariam da autarquia onde desempenhavam funções como tarefeiros.

2.3.16.1.2. CONFORMIDADE LEGAL DOS ACTOS PREPARATÓRIOS

1. Neste contexto indicam-se os passos seguidos na constituição da empresa pública municipal.
 - a) A Câmara Municipal de Alcácer do Sal aprovou, por unanimidade, em 21/09/99 a proposta a submeter à Assembleia Municipal para a **criação** da EMSUAS, EM, bem como dos respectivos **estatutos**. Integraram também esta proposta o **estudo técnico** e o de **viabilidade económica da empresa**.

Analisando o estudo de viabilidade económico-financeira, conclui-se que este não é mais do que um simples documento meramente descritivo da actividade corrente em que tanto os proveitos como os custos operacionais permanecem inalterados na sua projecção, diríamos mesmo que se trata de um plano de actividades e nunca de um estudo de viabilidade económico-financeira em que não é possível identificar ou comprovar a maior valia da sua actuação perante um modelo de gestão, quer do ponto de vista operacional quer do ponto de vista económico, e também não faz reflectir as variáveis macro-económicas no nível de projecções (como, por exemplo, taxas de inflação esperadas).



Nina Cruz

- b) A Assembleia Municipal aprovou, por maioria, em 24/09/99 a proposta da Câmara Municipal.
- c) A escritura de **constituição** foi celebrada no dia 27/10/99, com a denominação de EMSUAS – Empresa de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, E.M. e com o capital social de €49.879,79 (10.000.000\$00). À data da auditoria, o capital social atinge o montante de €174.579,26 (35.000.000\$00).
- d) O capital social foi realizado através de participação em espécie, mediante a transferência, pelo município de Alcácer do Sal, de alguns bens e direitos afectos ao Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos, tendo sido elaborado o relatório do qual consta a respectiva descrição e a especificação dos correspondentes valores.

Analisando a constituição da empresa face ao regime jurídico das empresas municipais, Lei nº 58/98, de 18/08, conclui-se que a autarquia adoptou na criação da EMSUAS, EM, os procedimentos legais que regulam as condições em que os municípios podem criar empresas dotadas de capitais próprios, consagrados nos artºs 4º a 8º, do citado diploma, com excepção dos estudos técnicos e económicos-financeiros, previstos no nº 3 do artº 4º, uma vez que embora existam formalmente tais documentos, a verdade é que o seu conteúdo não consubstancia materialmente um estudo de viabilidade económica.

2.3.16.2. OBJECTO

Estatutariamente, a EMSUAS, EM tem por **objecto social** principal a “*recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, a limpeza e higiene pública, a manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços, equipamentos e edifícios, quer do domínio público municipal, quer do domínio privado do município ou de terceiros, podendo exercer a*



Nina Cruz

actividade de construção civil e quaisquer outras actividades acessórias relacionadas com o seu objecto principal”.

Para além do objecto social, os estatutos da empresa determinam ainda as atribuições da sociedade no artº 5º.

Face à descrição do seu objecto e às atribuições estatutariamente estipuladas, importa fazer o seu enquadramento à luz da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

As autarquias locais integram a administração autónoma, podendo, porém, organizar-se em termos de uma administração local indirecta, quando os respectivos fins são prosseguidos por pessoas colectivas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia, em concretização de um processo de transferência de actividades antes exercidas por aquelas. É neste contexto que surgem as empresas municipais.

Alguns autores¹⁰ consideram que a crescente aderência das autarquias locais ao modelo legal das empresas municipais, se pode justificar pelo facto de possibilitar àquelas entidades o abandono de formas burocratizadas de gestão dos serviços públicos locais e sujeitas a legislação arcaica, permitindo a tais empresas o recurso, para a satisfação das necessidades locais, a modelos mais ágeis, visando alcançar ganhos de eficiência e de economia.

Porém, não se pode esquecer que ainda existe uma incontornável vinculação jurídica – pública da actividade de direito privado daquelas entidades (públicas) que resulta do n.º 1 do artº 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), ao consagrar o princípio da prossecução do interesse público¹¹.

Ainda na esteira da doutrina¹², o legislador, com o aparecimento da Lei nº 58/98, terá procurado conciliar o princípio da eficácia da iniciativa económica municipal com a salvaguarda de um mínimo de ordem e transparência, balizando a plena capacidade que os

¹⁰Neste sentido, Eduardo Paz Ferreira, *Lições de Direito da Economia*, AAFDL, Lisboa, 2001, p. 290.

¹¹ Assim Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996, p.173.



Nina Cruz

entes autárquicos têm para tomar iniciativas de vocação económica, nomeadamente criando empresas, com as limitações decorrentes das suas próprias atribuições. Encontra-se, pois, o seu âmbito delimitado no artº 1.º da Lei 58/98, ao prever a possibilidade de criação de três modalidades de empresas municipais, em função da composição do capital social e ao contemplar também a participação dos municípios em empresas privadas sujeitas à previsão do nº 2 do artº 1º do citado diploma.

A Lei n.º 169/99, de 18/09 atribuiu, também, aos municípios a possibilidade de escolherem as formas jurídico-organizatórias de prossecução das suas atribuições. Porém, não se pode perder de vista a noção de que as pessoas colectivas públicas não têm uma plena liberdade de iniciativa económica em termos de actividade empresarial, sob pena de se afrontar a liberdade de iniciativa económica privada dos particulares.

Com efeito, a nossa Constituição protege a iniciativa privada (artigo 61.º, n.º 1) e põe a cargo do Estado as incumbências de "*garantir a equilibrada concorrência entre as empresas*" [artigo 81.º, alínea e)] e de incentivar a actividade empresarial dos privados (artigo 86.º, n.º 1). Estas disposições balizam a iniciativa empresarial dos entes públicos, constituindo necessário limite à sua "autonomia privada" a existência de um interesse público justificativo da intervenção pública na economia privada.

Face ao exposto, coloca-se a questão de saber se a actividade a desenvolver pela empresa se integra no quadro das atribuições do município.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira¹³, "*a função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas*". E acrescentam: "*Relativamente à individualização dos interesses próprios, o princípio fundamental é o da*

¹²João Pacheco de Amorim, *As Empresas Públicas no Direito Português. Em Especial as Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2000, p. 42

¹³*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp.882-883, em comentário ao artº 237º da Constituição – actual artº 235º, desde a 4ª revisão (Lei Constitucional, nº 1/97, de 20/09. Os interesses próprios são os que “radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns aos residentes, e que se diferenciam dos interesses da colectividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais”.



Nina Cruz

universalidade ou da generalidade: a autarquia local prossegue, em princípio, nos termos da lei, todos os interesses próprios das populações – são pessoas colectivas de fins múltiplos –, cabendo porém à lei delimitar as atribuições de cada categoria de autarquias de acordo com o princípio da descentralização".

Quanto à delimitação das atribuições das autarquias, esclarecem os mesmos autores que *"a Constituição é totalmente omissa quanto à definição concreta das matérias de competência autárquica, excluída a indicação do artigo 65.º, n.º 4", sobre habitação e urbanismo. O artigo 237.º, n.º 1, limita-se a afirmar que "as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa".*

Existe, assim, uma devolução da regulamentação das atribuições autárquicas para a lei ordinária, aí se prevendo, desde logo, como parâmetro o princípio da especialidade, segundo o qual as pessoas colectivas apenas têm capacidade para a prática dos actos *"necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins"*¹⁴.

Porém, como as autarquias devem prosseguir, com carácter de universalidade, todos os interesses dos residentes, o referido princípio é manifestamente compatível com uma dimensão ampla do quadro de atribuições autárquicas, como aquele que resulta do disposto nas Leis n.ºs 159/99 e 169/99.

O caso concreto está relacionado com matérias de equipamento, ambiente e saneamento básico, importando, pois, ter presente o previsto na Lei n.º 159/99 em matéria de atribuições dos municípios, nos artigos 13.º, n.º 1, alíneas a) e l) conjugado com os art.ºs n.ºs 16º e 26º da mesma lei.

Com efeito, a Lei n.º 159/99 no art.º 16º, als. a), b) e d) atribui competência aos órgãos municipais para planear, gerir e realizar investimentos no domínio dos espaços verdes, das ruas e arruamentos e instalar serviços públicos dos municípios, bem como no art.º 26º, n.º 1,

¹⁴ Sobre esta matéria vd. Parecer n.º 10/2003 da Procuradoria-Geral da República.



Nina Cruz

al. c) para planear, gerir os equipamentos e realizar investimentos no domínio dos sistemas municipais de limpeza pública e de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

No âmbito destas competências, os órgãos municipais realizam obras públicas, pelo que sobre este assunto se tecem de imediato algumas considerações. O regime jurídico da realização de obras públicas encontra-se regulado no DL n.º 59/99, de 02/03, considerando-se, para efeitos do mesmo que obras públicas são *“quaisquer obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adaptação, beneficiação e demolição de bens imóveis destinadas a preencher, por si mesmas, uma função económica ou técnica, executadas por conta de um dono de obra pública”*.

As obras públicas podem ser executadas por empreitada, por concessão ou por administração directa.

Quanto à execução da obra por empreitada e por concessão nada de relevante importa aqui destacar, uma vez que o regime está consagrado no diploma anteriormente referido.

Porém, a execução de obras públicas **por administração directa** não é livremente admitida, dependendo de determinados pressupostos fixados na lei. Fora das condições da lei, as entidades públicas têm de recorrer à via contratual externa – a empreitada - para a execução das obras que pretendam realizar no desenvolvimento das respectivas atribuições.

A administração directa é a faculdade que a lei concede à Administração de realizar os trabalhos e obras que deveriam, se assim não fosse, ser realizados através do normal contrato de empreitada. Esta faculdade destina-se a *“permitir, nos casos previstos na lei, o aproveitamento dos recursos técnicos e humanos de que a entidade pública porventura disponha, assumindo por sua conta e sob a sua inteira orientação a realização dos trabalhos”*¹⁵.

¹⁵Vd. Parecer n.º 39/99 da PGR, publicado no DR, II Série, de 15/04/00.



Nina Cruz

As condições de admissibilidade da execução de obras públicas por administração directa estão previstas no artº 18º, nº 2, do DL nº 197/99, de 08/06¹⁶, nos termos do qual as Câmaras municipais podem autorizar a realização de obras ou reparação por administração directa até, respectivamente, 30.000 e 10.000 contos, podendo estes valores ser aumentados pelas respectivas assembleias deliberativas. Este é o enquadramento legalmente admissível para a realização de obras por administração directa.

A outra questão que se poderá colocar é saber se estas entidades têm de possuir alvará de empreiteiro de obras públicas ou de industrial de construção civil.

Considerando o regime de acesso a estas actividades, estabelecido no DL 61/99, de 02/03, verifica-se que quando as obras são realizadas por administração directa as entidades não tem que dispor de alvará de empreiteiro de obras públicas ou de industrial de construção civil, uma vez que a sua emissão “ *não tem a ver com qualquer aquisição e certificação, ou autorização de criação de estruturas de auto-suficiência para a realização directa de obras próprias. Pressupõe o exercício de uma actividade que se destina precisamente a realizar, sob contrato de empreitada e seguindo os procedimentos legalmente previstos, obras públicas de outrem – uma entidade pública ou à qual se aplique o respectivo regime. Não se poderia conceber, por impossibilidade jurídica e mesmo contradição in natura, que uma entidade detivesse alvará de empreiteiro para concorrer, obter e realizar sob contrato obras de que seria o dono* ”¹⁷.

Importa agora trazer à colação a questão de saber se a empresa pode ou não ter o objecto estatutariamente estipulado.

No que concerne à primeira parte do objecto acima descrito “*Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal...*” se compararmos com as atribuições legais dos municípios, verificaremos que se contêm no

¹⁶Cfr. Parecer nº 39/99 da PGR, publicado no DR, II Série, de 15/04/00.

¹⁷Neste sentido cfr. Parecer nº 39/99 da PGR, publicado em 15/04/2000.



Rina Cruz

elenco de competências dos órgãos municipais, pelo que, nesta parte, não se põe em causa a legalidade do objecto da sociedade.

Ainda neste âmbito, verifica-se que o objecto estatutário da empresa permite que esta desenvolva a sua actividade no “...domínio privado ou de terceiros”. Interpretando o conceito de **domínio privado** entende-se que o mesmo se reporta ao domínio privado municipal, embora tal não tenha sido expressamente consagrado na redacção do artº 4º, nº 1 dos estatutos, pelo que, também se conclui nesta parte, pela legalidade do objecto. Quanto ao **domínio de terceiros**, entende-se que a prestação de serviços a terceiros, nomeadamente a privados não se enquadra nas atribuições das autarquias, pelo que, conseqüentemente, não pode, face ao disposto no artº 1º da Lei nº 58/98, o município constituir uma empresa que prossiga esse fim, concluindo-se, neste caso, pela ilegalidade do objecto da sociedade.

Ora, verifica-se que sendo o objecto da empresa parcialmente ilegal, os actos que a empresa pratique no exercício da sua actividade são nulos, porquanto são actos estranhos às suas atribuições, nos termos do artº 133º, nº 2, al. b) do CPA.

Seguidamente, aprecia-se a legalidade do objecto da empresa no que respeita ao exercício da “...actividade de industrial de construção civil ...”.

O objecto social da empresa foi alterado por escritura pública em 28/12/2000. Nesta data, as condições de acesso e permanência nas actividades de industrial de construção civil encontravam-se reguladas no DL nº 61/99, de 02/03, determinando-se na al. c) do artº 1º que para efeitos do diploma se considera industrial de construção civil “ o empresário em nome individual ou a sociedade comercial que, nos termos do presente diploma, se encontre habilitada para a realização de obras promovidas por entidades particulares, não incluídas no âmbito de aplicação do regime jurídico de empreitadas de obras públicas”. Destaca-se deste conceito que a habilitação da entidade que exerce a actividade de industrial de construção civil se destina à realização de obras promovidas por particulares.



Rina Cruz

Ora, é manifesto que não constitui em caso algum atribuição dos municípios a realização de obras promovidas por particulares, pelo que só se pode concluir que a actividade de industrial de construção civil está vedada às empresas municipais.

Assim sendo, o objecto da sociedade nesta parte é ilegal uma vez que estipula que a empresa prossiga um fim, o “*exercício da actividade de industrial de construção civil*”, que não tem consagração legal. Com efeito, ao exercer a actividade prevista no artº 4º, nº 1 dos estatutos da empresa, nos termos do artº 133º, nº 2, al. b) do CPA, está a praticar actos nulos, porquanto são actos igualmente estranhos às suas atribuições.

Salienta-se que a EMSUAS solicitou a sua inscrição como empreiteiro de obras públicas no IMOPPI – Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, tendo esta entidade respondido que “*O regime de acesso à actividade... pressupõe o exercício de uma actividade que se destina a realizar... obras públicas de outrem*”. Considera também que “*...as empresas municipais são consideradas donos de obras publicas nos termos do DL 59/99, de 2/3, pelo que se verifica uma impossibilidade jurídica e mesmo uma contradição in natura que uma entidade detenha certificado de empreiteiro de obras publicas para concorrer, obter e realizar, sob contrato, obras de que seria o dono (neste sentido vide Parecer nº 39/99 da PGR, in DR nº 90, II Série, de 15/04/2000)*”.

Acresce que resulta do nº 5 do artº 2º do DL nº 61/99, de 2/3, que está vedado o acesso a tal actividade a pessoas colectivas ou outras entidades que não observem a forma societária de empresário em nome individual ou de sociedade comercial.

Quanto à apreciação da legalidade do objecto, face ao exposto conclui-se que:

- O objecto tem correspondência na fórmula utilizada pelo n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, sendo, pois, legal no que concerne à “*Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal, quer no domínio privado*”.



Rina Cruz

- O objecto é ilegal no que concerne ao exercício da actividade a “terceiros” ou “... de industrial de construção civil ...”, porquanto viola o disposto n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, uma vez que não se encontram tais fins no âmbito das atribuições dos municípios.

Sobre esta matéria, alegaram os responsáveis o seguinte:

“Conclui o Relato que o objecto social da EMSUAS é ilegal «no que concerne ao exercício da actividade a “terceiros” ou à “... de industrial de construção civil ...”, na medida em que tais fins não se encontram compreendidos no âmbito das atribuições municipais.

A prestação de serviços a terceiros, em abstracto, está excluída do âmbito das atribuições municipais, sendo que tal actividade não consta do elenco das atribuições consagradas na Lei n.º 159/99, de 14/9. Contudo, não se pode concluir, desde logo, pela ilegalidade parcial do objecto social, pois que, neste caso, uma eventual ilegalidade só poderá ser devidamente aferida em função dos serviços que são prestados em concreto.

A prestação de serviços a terceiros representa uma percentagem meramente residual no âmbito da actividade da EMSUAS, sendo de salientar, por outro lado, que os serviços efectivamente prestados a terceiros enquadram-se, até esta data, nos seguintes tipos:

- 1. Limpeza de espaços verdes e recolha de resíduos (artigos 16.º e 26.º da Lei n.º 159/99);*
- 2. Realização de obras no âmbito de instalações e equipamentos recreativos (sobretudo, parques infantis), cujos donos das obras são Freguesias do concelho (artigo 21.º da Lei n.º 159/99)¹⁸;*
- 3. Realização de obras tendo em vista a conservação e manutenção do parque habitacional privado, nomeadamente em situações de degradação dos fogos e de insuficiência económica dos respectivos proprietários ou inquilinos (artigo 24.º alínea c) da Lei n.º 159/99).*

Trata-se, essencialmente, de trabalhos que têm sido cometidos à EMSUAS na sequência de acordos pontuais estabelecidos entre o Município e as Freguesias ou entre aquele e a Segurança Social.

Os serviços a terceiros referidos no objecto social da EMSUAS visam, em concreto, prestações compreendidas nas atribuições municipais, pelo que não se pode concluir liminarmente pela sua ilegalidade.

A menção ao exercício da actividade de industrial de construção civil insere-se igualmente na óptica acima descrita.

Porém, o acesso e o exercício desta actividade encontra-se efectivamente condicionado no âmbito do quadro legal vigente, pelo que importa proceder a um rigoroso estudo jurídico e, caso se conclua pela sua impossibilidade legal, deverá a mesma eliminada do objecto social da EMSUAS.”

Nas alegações, os responsáveis dizem que a prestação de serviços a terceiros, em abstracto, está excluída do âmbito das atribuições municipais, mas que tal não permite concluir pela

¹⁸ Esteve ainda prevista a realização de trabalhos de conservação no Quartel dos Bombeiros Voluntários de Alcácer do Sal — artigo 25º alínea b) da Lei n.º 159/99, mas que não se concretizaram



Rina Cruz

ilegalidade parcial do objecto da EMSUAS, EM, uma vez que, até à data, tal prestação se enquadra naquelas atribuições. Ora, o alegado em nada altera o relatado, porquanto neste ponto aprecia-se a legalidade do objecto social, enquanto elemento do contrato social, ou seja, como indicador das actividades que os sócios propõem que a sociedade venha a exercer. Com efeito, a EMSUAS, entidade dotada de personalidade jurídica, face à redacção do seu objecto social, tem permissão da sócia, CMAS, para no exercício da sua actividade prestar serviços a terceiros quer estes caibam ou não no âmbito das suas atribuições municipais. E, é nesta perspectiva de análise que no relato se conclui pela ilegalidade parcial do objecto, posição que se mantém.

Alegam ainda os responsáveis que o exercício da actividade de industrial de construção civil se insere também na mesma óptica, pelo que face ao supra exposto se mantém o relatado. Saliencia-se, no entanto, que os responsáveis admitem que o acesso a tal actividade está efectivamente condicionado no âmbito do quadro legal vigente, referindo que esta questão será estudada juridicamente, com vista à alteração do objecto social da EMSUAS.

2.3.16.3. RELAÇÕES ESTABELECIDAS ENTRE A AUTARQUIA E A EMSUAS, E.M.

2.3.16.3.1. EMPREITADAS E CONCESSÕES

A EMSUAS, EM, submeteu em 01/03/02 para apreciação e aprovação da CMAS o seu “Plano de Actividades” para 2002, qual foi aprovado por unanimidade em 13/05/02.

Esse plano engloba duas grandes áreas de actividade, que surgem denominadas por “concessões” e “empreitadas”.



Nina Cruz

O “Plano de Actividades” da Empresa, regulado nos artº 21º e 22º dos estatutos e no artº 30º da Lei 58/98, de 18/08, apenas apresenta uma elencação das tarefas (concessões) e das obras (empreitadas) a realizar, bem como dos valores que lhes estão imputados, sendo directamente dependente do orçamento municipal, pelo que não pode ser considerado um verdadeiro instrumento de gestão previsional, uma vez que não estabelece a estratégia a seguir pela empresa, nem permite a descentralização de responsabilidades e o adequado controlo da gestão da entidade.

2.3.16.3.1.1. Concessões

No que concerne às denominadas “*concessões*”, verifica-se que as mesmas consistem no desempenho de uma tarefa, a qual se encontra perfeitamente especificada e delimitada quanto ao seu objecto, quanto à área geográfica onde deve ser executada, quanto à sua periodicidade, quanto aos equipamentos a disponibilizar pela empresa, com imputação dos custos e dos meios humanos necessários e com imputação temporal de trabalho. Acresce que os materiais, quando necessários, são fornecidos por conta da autarquia e a cada tarefa é atribuído um valor individualmente, nomeadamente no caso das tarefas de “*Manutenção e gestão do Parque de Campismo*” e da “*Manutenção corrente (pequena manutenção) de edifícios e espaços públicos*”.

Para além das “concessões” constantes no “**plano de actividades**”, verificou-se que foram realizadas outras de idêntica natureza, mas que não se encontram incluídas no citado documento. Estas tarefas foram **delegadas caso a caso**, sendo igualmente fixados os trabalhos a executar, a sua duração e o respectivo custo, sendo executadas pela empresa EMSUAS, EM com os meios humanos de que dispõe. A facturação correspondente aos serviços prestados é posteriormente apresentada à autarquia, para o correspondente pagamento.



Nina Cruz

2.3.16.3.1.2. Empreitadas

Quanto às denominadas “**empreitadas**”, são elencadas diversas obras com a indicação do custo total, o qual é decomposto pelo custo dos materiais e pelo custo da mão de obra, sendo também apresentado o cronograma de cada uma.

Para além das “**empreitadas**” do “**plano de actividades**”, verificou-se que foram realizadas outras de idêntica natureza, mas que não se encontram incluídas neste documento. Estas tarefas foram “**delegadas**” **caso a caso**, sendo igualmente fixados os trabalhos a executar, a sua duração e o respectivo custo.

Tais empreitadas são obras previstas no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) do Município, ficando a realização da obra a cargo da empresa. A **EMSUAS** ou **executa directamente a obra** com os meios de que dispõe ou **procede à contratação externa**. Em entrevista com o administrador delegado, foi por este referido que estas últimas situações resultam essencialmente ou de um deficiente planeamento ou da urgência na realização de obras financiadas por fundos comunitários, o que implica o cumprimento dos prazos de execução.

As relações entre a EMSUAS e o município quando as **empreitadas** são **executadas pela empresa** iniciam-se com a elaboração de uma proposta pelo Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (DOMSU) onde se sugere a cabimentação das verbas relativas às obras que se pretende executar, de acordo com o “plano de actividades” da empresa. Esta informação visa ainda delegar competências relativamente àquelas obras.

Uma vez autorizada a despesa na Câmara, é iniciada a obra com a entrega do projecto existente na autarquia e a delegação de competência para a sua execução. A empresa vai executando a obra, procedendo à facturação que envia para a CMAS, a fim de ser pago o correspondente valor. Na execução da obra, como já se mencionou, a mão de obra é constituída por pelos trabalhadores da EMSUAS, EM. Quando é necessário contratar algum fornecimento de materiais, a empresa municipal procede a consulta ao mercado.



Rina Cruz

As relações entre a empresa e o município quando as **empreitadas** são **contratadas externamente** processam-se de forma similar, como adiante se apreciará.

Um outro aspecto que importa salientar respeita aos **instrumentos que titulam as relações jurídicas entre a CMAS e a EMSUAS** e que são o plano de actividades e as delegações, sendo certo que os fluxos financeiros que se reportam à contrapartida das tarefas executadas pela empresa se suportam na facturação como se de serviços prestados se tratasse.

Existem aqui algumas incongruências que, de seguida, se analisam.

Em primeiro lugar, o “**plano de actividades da empresa**” não pode por si só titular as relações jurídicas entre as duas entidades.

Na verdade, a metodologia de elaboração deste documento encontra-se viciada por um erro de base que consiste em o mesmo só ser elaborado depois de conhecido o PPI da autarquia, do qual, posteriormente e sob proposta do responsável do DOMSU são “transferidas” para a empresa as obras que se entende dever ser esta a realizar. Assim, pelo menos temporariamente, existem obras que se encontram inscritas no PPI da autarquia e, simultaneamente no “PA” da empresa.

Assim, este consiste apenas na descrição de tarefas e de obras a realizar, sendo portanto, e na verdadeira acepção da palavra, uma mera relação de prestação de serviços a efectuar pela empresa em favor da autarquia.

Ora, tudo isto evidencia que este documento não pode ser considerado como tal, uma vez que, para o efeito, deveria ser um documento globalmente coerente e conter:

A afectação deliberada dos meios aos fins da organização;

Abarcar todas as actividades relevantes da organização;

A explicitação dos seus objectivos de curto e médio prazo (2-4 anos), bem como a estratégia a seguir para os atingir.



Nina Cruz

Assim, recomenda-se a elaboração de um verdadeiro plano de actividades autónomo e independente da Câmara e que seja um veículo de informação e um guia de orientação.

Em segundo lugar, no que respeita à **delegação**, importa trazer à colação que esta figura jurídica está legalmente prevista no artº 6º, nº 2 da Lei nº 58/98, o qual estipula que “*as autarquias locais podem delegar poderes respeitantes à prestação de serviços públicos nas empresas por elas constituídas nos termos da presente lei, desde que tal conste expressamente dos estatutos*”.

O artº 16º dos estatutos elenca os poderes que, por delegação da Câmara Municipal de Alcácer do Sal, o Conselho de Administração da EMSUAS pode praticar, tendo-se verificado que aquela entidade delegou poderes na empresa os quais não se encontram ali previstos. Assim sendo, o instrumento jurídico utilizado também não é título adequado para legitimar as relações jurídicas existentes entre as duas entidades (município e empresa municipal).

Por último, a **natureza das prestações** efectuadas pela empresa à autarquia é ambígua, uma vez que por um lado, indiciam a subsunção no conceito de **prestação de serviços**, nos termos do artº 1154º do Código Civil, ou seja, a empresa apresenta um resultado à autarquia, mediante retribuição (emite facturas à autarquia para recebimento dos serviços prestados), nomeadamente quando executa a “*Tarefa de constituição de processos de concursos de empreitada*” ou realiza a obra do “*Passeio de Acesso à Foz*”; mas, por outro lado, não existe qualquer contrato escrito de prestação de serviços que titule essas relações e dos documentos que exteriorizam a vontade das pessoas colectivas em causa - “*planos de actividades*” e “*delegações*” – parece não resultar a intenção de celebrar um contrato de prestação de serviços.

Assim, face aos estatutos da empresa e ao regime jurídico, Lei nº 58/98, afigura-se-nos que inexistem nas relações entre a autarquia e a empresa municipal, **instrumento jurídico adequado à criação de vínculos entre as partes**.



Nina Cruz

Atente-se, por outro lado, que a Lei n.º 58/98, no seu art.º 31.º, para certas situações, prevê a celebração de contratos-programa entre os municípios e as empresas municipais como instrumentos adequados para as suas relações bilaterais.

Conclui-se, assim, pela inadequação quer dos planos de actividade quer da delegação para titular as relações entre as duas entidades, pelo que se recomenda que se atente ao disposto no artigo acima citado e que nas situações que lhe sejam subsumíveis se titule com aquele instrumento jurídico as indicadas relações.

Relativamente a esta matéria, os responsáveis alegam que:

“É de reconhecer que há áreas em que falta um instrumento jurídico adequado para titular as relações jurídicas entre a Município e a EMSUAS. Esta situação foi detectada simultaneamente com a realização da Auditoria e, desde então, vem sendo regularizada, nomeadamente através da celebração de protocolos e, quando for caso disso, de contratos-programa”.

Face ao alegado pelos responsáveis mantém-se o relatado, notando-se que, embora se afirme que a situação está a ser regularizada, não são apresentadas quaisquer evidências de tal afirmação.

2.3.16.3.2. ESTATUTO DO PESSOAL E ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

A empresa procedeu à contratação dos trabalhadores, através da celebração de **contrato de trabalho a termo certo**, ao abrigo do disposto no DL n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, conjugado com o disposto no art.º 37.º da Lei n.º 58/98, segundo o qual o estatuto do pessoal se baseia no regime de contrato individual de trabalho.

Foram contudo identificadas algumas situações que se descrevem seguidamente:

1. Existem trabalhadores na EMSUAS, EM que prestam serviço na Câmara e recebem a sua remuneração pela empresa, sendo certo que desempenham tarefas que constam do plano de actividades da EMSUAS, nomeadamente as que se referem a “*assessoria*”



Rina Cruz

técnica e de gestão da oficina auto do município” e “constituição de processo de concursos de empreitadas”.

Esta situação carece de regularização por parte da autarquia uma vez que a entidade empregadora destes trabalhadores é a empresa municipal. Contudo, aquela entidade está a utilizar mão de obra em prestação de serviços, cujos encargos de uma forma ou de outra suporta através dos pagamentos em favor da empresa, devendo nesta matéria cumprir a legislação em vigor para o efeito, ou seja, o regime jurídico da realização de despesas públicas, previsto no DL n.º 197/99, de 08/06, o que não acontece.

2. Verificou-se também que o gestor delegado da EM é funcionário da autarquia, auferindo por esta a sua remuneração mensal e pela empresa é remunerado a título de prestação de serviços.

Acerca desta situação não se constatou existir qualquer requerimento do aludido funcionário a solicitar a acumulação de funções situação que resulta no incumprimento do disposto no art. 2.º e no art.º 7.º, n.º 3, do DL n.º 413/93, de 23/12, uma vez que se trata de uma acumulação não autorizada.

Assim sendo, deve a situação ser regularizada face à legislação em vigor.

Quanto ao Administrador Delegado, a quem compete assegurar o expediente e a gestão corrente, nos termos do art.º 14.º dos estatutos, verificou-se que acumula funções com o cargo de Director de Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (DOMSU) na autarquia. Ora, desta situação, embora sendo do óbvio conhecimento do executivo, resulta o incumprimento do disposto no art. 2.º e no art.º 7.º, n.º 1, 3 e 5, do DL n.º 413/93, de 23/12, acrescendo a estes imperativos legais os que constam do estatuto do pessoal dirigente consagrado na Lei n.º 49/99, de 22 de Junho aplicável à administração local, conjugada com o disposto no art.º 1.º n.º 1 do DL n.º 514/99, de 24 de Novembro, uma vez que se



Nina Cruz

trata de acumulação de funções não autorizada com o desempenho de cargo dirigente.

Note-se que este elemento não recebe na empresa qualquer remuneração, para além das senhas de presença.

Também aqui se manifesta a mesma recomendação que se formulou quanto ao gestor delegado da EM.

Referem os responsáveis nas suas alegações que:

No que respeita ao Administrador Delegado, não existe qualquer irregularidade substancial.

O titular investido neste cargo foi nomeado pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, conforme deliberação de 27/10/1999, mediante proposta do signatário, enquanto Presidente da Câmara Municipal.

O referido titular era já àquela data o Director do Departamento Municipal de Obras Municipais e Serviços Urbanos da Câmara Municipal de Alcácer do Sal.

Vigorava, então, o estatuto do pessoal dirigente constante da Lei n.º 49/99, de 22/6, aplicável ao pessoal dirigente das câmaras municipais com as adaptações previstas no Decreto-Lei n.º 514/99, de 24/11.

No âmbito deste regime jurídico, competia ao Presidente da Câmara, nos termos do arts 22.º, n.º 3, da Lei n.º 49/99 e 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 514/99, de 24 de Novembro, autorizar ao referido dirigente o exercício da actividade de Administrador Delegado da EMSUAS, desde que a mesma não se mostrasse susceptível de comprometer ou interferir com a isenção exigida para o exercício daquele cargo.

A proposta de nomeação apresentada pelo Presidente da Câmara tem necessariamente implícitos a autorização e o juízo positivo relativamente à observância dos pressupostos da mesma.

A duplicação de actos, isto é, a autorização e a proposta de nomeação, na medida em que são praticados pelo mesmo órgão, constituiria um excesso de forma e, por isso, um entorse ao princípio da desburocratização e da eficiência consagrado no artigo 10º do Código do Procedimento Administrativo.

De qualquer sorte, o titular do cargo tomou a iniciativa de apresentar um pedido de autorização para acumulação de funções.

Quanto ao Gestor Delegado, não obstante a sua situação ser conhecida do signatário e contar com a sua tácita anuência, tem efectivamente de ser formalizado o pedido, o que também foi feito.

Quanto à EMSUAS, e em síntese, dir-se-á que, conquanto não se concorde inteiramente com o consignado no Relato, se reconhece que levanta questões pertinentes, a merecer ponderação.”



Rina Cruz

Os responsáveis não alegam nada que altere o relato, uma vez que, relativamente ao **Administrador Delegado**, já se considerava que o executivo tinha conhecimento da situação, salientando-se que os responsáveis indicam que o titular do cargo já apresentou ao Presidente da Câmara um pedido de autorização de acumulação de funções e, quanto ao **Gestor Delegado**, salienta-se o reconhecimento de que o pedido de acumulação de funções tem de ser formalizado, o que terá sido feito.

2.3.16.3.3. FLUXOS FINANCEIROS NO EXERCÍCIO DE 2002

Entre a autarquia e a empresa municipal, no exercício de 2002 ocorreram os seguintes fluxos financeiros.

FLUXOS FINANCEIROS EM 2002

Un: Euros

Natureza do Fluxo	EMSUAS		CMAS	
	Recebimento	Pagamento	Recebimento	Pagamento
Facturação	1.266.692,20			1.266.692,20
Contrato de Arrendamento		800,00	800,00	
Total	1.266.692,20	800,00	800,00	1.266.692,20

Fonte: Ordens de Pagamento da CMAS e guia de receita

No exercício de 2002, a autarquia pagou à EMSUAS, EM, o montante de € 808.395,78 relativo a tarefas e o montante de € 458.296,22 relativo a obras, o que perfaz um total de € 1.266.692,20. Em 2002, a EMSUAS pagou à CMAS a quantia de 800 € referente à renda do edifício onde se encontra instalada (400 € mensais), (Dezembro de 2002 e Janeiro de 2003).

Verificou-se que a autarquia tem sido o maior cliente da empresa, representando, em 2002, 97% do total da facturação. Porém, constatou-se que a autarquia tem efectuado os respectivos pagamentos com atrasos significativos e que terminou o exercício de 2002 com € 217.118,61 em dívida.



Rina Cruz

2.3.16.3.4. APRECIÇÃO GLOBAL

Face à análise dos aspectos apreciados anteriormente, conclui-se que:

- A criação da empresa não foi precedida de um estudo de viabilidade económica, conforme prevê o artº 4º, nº 3 da Lei nº 58/98. Na verdade, o documento formal existe mas analisando o seu conteúdo verifica-se que o mesmo não consubstancia materialmente o estudo de viabilidade da empresa;
- O objecto da empresa é parcialmente ilegal, uma vez que permite que esta exerça a sua actividade para “terceiros” e como “industrial de construção civil”, o que viola o disposto no nº 2 do artº 1º da Lei nº 58/98, ou seja, não se enquadra no âmbito das atribuições dos municípios;
- Existem situações irregulares de acumulações de funções na empresa e na autarquia;
- As relações jurídicas entre a empresa municipal e a autarquia não se encontram devidamente tituladas, uma vez que o “plano de actividades” é um instrumento previsional de gestão e os poderes delegados não se encontram previstos no artº 16º dos estatutos. Por outro lado, não se evidencia que as partes tivessem intenção de celebrar contratos de prestação de serviços.

Com efeito, verificou-se, por exemplo, que numa empreitada realizada pela EM (Empreitada do Passeio de Acesso à Foz – Alcácer do Sal) foram realizados trabalhos a mais cuja execução e pagamento foram precedidos de autorização e de instruções dadas pelo DOMSU (Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos) nomeadamente no que concerne ao seu modo de contabilização. Verificou-se que o Director do DOMSU acumula estas funções com as de Administrador Delegado da empresa. A obra estava inscrita no PPI e no orçamento da autarquia como investimento seu e também inscrita no “plano de actividades” da empresa, a qual se assumiu como dono da obra no processo de concurso. O “plano de actividades” e a “delegação” relativos a esta empreitada não titulam adequadamente a relação jurídica em causa, uma vez que esta obra apenas está elencada no plano de actividades e a delegação de competências nesta matéria não se encontra prevista estatutariamente. Por outro lado, embora os fluxos financeiros entre as duas entidades se tenham suportado em facturação, como se de prestação de serviços se tratasse, a verdade é



Rina Cruz

que também é duvidoso o enquadramento desta obra nesse conceito jurídico face ao anteriormente referido, nomeadamente face às instruções recebidas do DOMSU para pagamento dos trabalhos a mais.

Em resumo, actuando a empresa no modelo anteriormente exposto, na generalidade das actividades por ela prosseguidas não se vê por que motivo não são estas levadas a efeito pela autarquia, **onde continua a existir um Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos**. Questiona-se igualmente o facto de o Director do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos ser o Administrador Delegado da empresa, tratando em ambas as situações das mesmas matérias e propondo, na autarquia, a realização de obras desta, pela empresa – situação que urge repensar.

De resto, e do exposto neste Relatório, a empresa leva a efeito actividades que, por um ou por outro motivo, a autarquia lhe comete e não as que, no âmbito dos seus estatutos, os seus órgãos próprios deveriam definir, pelo que se recomenda à autarquia que reveja esta situação.



Tribunal de Contas

3. DECISÃO

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

- Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício, identificados no Anexo 4.3., com envio de cópia do relatório;
- No prazo de três meses, a autarquia deverá informar o Tribunal de Contas da sequência dada à al. i) do item “Recomendações” do presente relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art. 57º, n.º 1 e art. 58º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 4. 2): €15 858,00.

Tribunal de Contas, em 10 de Fevereiro de 2005.

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(João Pinto Ribeiro)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Rina Cruz

4. ANEXOS

4.1. Eventuais infracções financeiras

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.2.2 - A	Inexistência de regulamento de sistema de controlo interno à data de transição para o novo sistema contabilístico e ao longo do exercício em apreciação.	Pontos 2.9.3 do POCAL bem como o artº. 64º, n.º. 2, al e) da Lei n.º. 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º. 5-A/2002, de 11/01
2.2.2 - D	As contas-correntes com instituições de crédito estão à guarda do tesoureiro, sendo este responsável pela sua escrituração, bem como pela emissão dos cheques, os quais estão também à sua guarda.	Pontos 2.9.5 e 2.9.10.1.3 do POCAL
2.2.2 - E	Não efectivação de balanços à tesouraria e das seguintes reconciliações: ✓ entre os extractos da conta clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia local; ✓ nas contas devedores e credores; ✓ nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e controlo dos cálculos dos juros; ✓ nas contas de “Estado e outros entes públicos”	Pontos 2.9.10.1.9, 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL
2.2.2 - F	Não implementação do sistema de inventário permanente.	Ponto 2.8.1 do POCAL
	A competência para a implementação das medidas legais de controlo interno pertence aos membros do executivo municipal.	
2.3.1.	Na execução do orçamento não foi observado o princípio orçamental do equilíbrio corrente. Esta situação é da responsabilidade dos membros que constituíram o executivo municipal.	Al. e) do ponto 3.1.1. do POCAL

*Rina Cruz*

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.4.	Não observância das regras previsionais na elaboração do orçamento. Aprovaram o orçamento os membros do executivo identificados no item 2.3.4. do Relatório	Ponto 3.3 do POCAL
2.3.10.1.1	Autorização de despesa e pagamentos ilegais com aquisição de combustíveis, por preterição de formalidades legais prévias. Montante: €17.772,21 Autorização da despesa: Jerónimo Claudino Matias Autorização dos Pagamentos: ↳ €17.454,07 - José Luís Aldinhas Fitas; ↳ €18,14 - Jerónimo Claudino Matias	Art.ºs 59º, n.º 1, al. a), 80º, n.º 3 do DL n.º 197/99, de 08/06 e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL
2.3.10.1.2	Pagamentos ilegais resultantes da contratação de prestação de serviços com preterição das formalidades legais prévias exigidas para o efeito.	
A	Montante: €6.939,14 Os pagamentos em 2002 foram autorizados por José Luís Aldinhas Fitas.	Al. c) n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06 e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL
B	Montante: €3.702,20 Os pagamentos em 2002 foram autorizados por José Luís Aldinhas Fitas	N.º 7, art.º 31º e al. d), n.º 1 do art.º 32º do DL n.º 55/95, de 29/03, alterado pelo DL n.º 80/96, de 21/06 e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL
2.3.10.1.3	Pagamentos ilegais resultantes da prestação de serviços de limpeza, na piscina municipal coberta, pavilhão gimnodesportivo e parque desportivo municipal, por divisão do procedimento e consequente fraccionamento da despesa. Autorização da despesa: Manuel Rogério de Sousa Brito ✓ Contratação de 01/09/01 a 31/08/02: Montante – €5.303,97;. ✓ Contratação de 01/09/02 a 31/08/03: Montante – €8.158,44. Autorização dos Pagamentos: ↳ €1.670,26 - José Luís Aldinhas Fitas.	Art.ºs. 9º, 10º, 16º e 80º, n.º 4 do DL n.º 197/99, de 08/06 e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL
2.3.13	Pagamento de emolumentos notariais de valor superior ao legalmente permitido. Montante: €10.104,66 Os pagamentos foram autorizados por José Luís Aldinhas Fitas.	Art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, n.º 2 do art.º 43º do DL n.º 353-A/89, de 16/10 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL



Rina Cruz

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.15.1.3.3	<p>Autorização ilegal da despesa referente às “Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores” e “Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos”, uma vez que a realização destas duas empreitadas configuram fraccionamento de despesa e, consequentemente, conduziram à preterição de uma formalidade legal essencial, ou seja, a realização de concurso público.</p> <p><u>Autorização da despesa:</u></p> <ul style="list-style-type: none">✓ “Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Arranjos Exteriores”, Manuel Rogério de Sousa Brito, Jerónimo Claudino Matias, José Domingos Trindade Costa, José Luís Aldinhas Fitas, Luzia Maria Carvalho Maurício, Carlos António Gonçalves Gordo e João Gaio Sequeira. <u>Montante:</u> €18.624,64.✓ Empreitada de Construção do Auditório Municipal de Alcácer do Sal – Conclusão dos Trabalhos”, Manuel Rogério de Sousa Brito. <u>Montante:</u> €14.666,98.	Artº 16º, nº 2 do DL 197/99, de 08/06 artº 48º, nº 2, al. a) do DL 59/99, de 02/03 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL



Rina Cruz

4.2. Conta de emolumentos

Emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31.5 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

Proc.n.º 08/04/AUDIT

Sector de Auditoria VIII/UAT VIII.1 - AL

Entidade fiscalizada: Município de Alcácer do Sal

Entidade devedora: Município de Alcácer do Sal

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> <i>a)</i>	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	€19,99	120		€4.398,00
- Acções na área da residência oficial	€8,29	183		€6.157,00
Emolumentos calculados ..				€30.555,07
Emolumentos/limite máximo (VR)				€15.858,00
Emolumentos a pagar				€15.858,00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Rina Cruz

4.3. Responsáveis

Os responsáveis pelo exercício de 2002, do Município de Alcácer do Sal, cuja relação se encontra inserta a fls. 210 do vol. II, foram os seguintes:

Nome		Período de Responsabilidade
P.	Manuel Rogério de Sousa Brito	01/01 a 31/12
VEREADORES	Jerónimo Claudino Matias	01/01 a 31/12
	José Domingos Trindade Costa	01/01 a 31/12
	José Luís Aldinhas Fitas	01/01 a 31/12
	Luzia Maria Carvalho Maurício	01/01 a 31/12
	Carlos António Gonçalves Gordo	01/01 a 31/12
	João Gaio Sequeira	01/01 a 31/12

4.4. Situação das contas anteriores

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 – 2ª Secção de 15 de Maio, a situação das contas das quatro gerências anteriores é a seguinte:

2001 – Proc. n.º 3617 Homologada em 10/07/2003.
2000 – Proc. n.º 4115 Homologada em 06/07/2002.
1999 – Proc. n.º 2552 Encontra-se em análise no DVIC/SAL.
1998 – Proc. n.º 2892 Homologada em 04/10/2001.
1997 – Proc. n.º 1599 Homologada em 14/07/1999.



Rina Cruz

4.5. Constituição do processo

O presente processo é constituído por VII volumes que integram os anexos seguidamente evidenciados:

VOLUMES	DOCUMENTOS
I	Relato; Alegações; Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	Documentos de prestação de contas; Plano Global/Programa de Auditoria; Fax; requisições; esclarecimentos; actas.
III	Regras previsionais; grandes operações do plano e orçamento para 2002; revisões e alterações ao PPI e orçamento; equilíbrio corrente; orçamento inicial e final 2000 e 2001; POCAL; inventário; endividamento.
IV	Quadro de pessoal e organograma; controlo interno; receitas.
V	Aquisição de serviços - estudos e consultadoria; aquisição de serviços – outros; transferências/subsídios; fundos de maneiio; emolumentos notariais; conta documentos.
VI	Conta-correntes da classificação 02.03.11; combustíveis.
VII	Delegação de competência; EMSUAS.
VIII	Empreitadas

4.6. Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA			
		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Georgina Silva	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Gestão e Desenvolvimento Social
	Luisa Almeida	Técnico Verif. Esp. Principal	Curso Complementar de Contabilidade e Administração
	Luisa Gonçalves	Técnico Verificador Superior 1ª Classe	Lic. Direito
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas