

TRIBUNAL DE CONTAS
DAVIII – UAT 1.AL

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE PALMELA

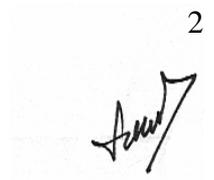
Exercícios de 2003 e 2004

Acacia



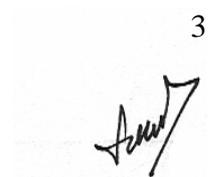
Relatório nº. 16/2006
2ª Secção

Procº. nº. 12/05-AUDIT



Índice Geral

	Pág.
Ficha Técnica	3
Relação de Siglas	4
Índice do Relatório	5
Índice de Quadros e Gráficos	6
Notas Referenciadas no Relatório	66
Índice de Anexos	68



Ficha Técnica

Acção n.º 12/05 AUDIT – Auditoria financeira à Câmara Municipal de Palmela – Exercícios de 2003-2004

Coordenação e supervisão

Auditor-Coordenador – ***António de Sousa e Menezes*** – Lic. Organização e Gestão de Empresas

Auditora-Chefe – ***Ana Fraga*** – Lic. Direito

Equipa Técnica

Técnica Verificadora Superior Principal – ***Georgina Silva*** – Lic. Gestão e Desenvolvimento Social

Técnica Verificadora Superior 1ª Classe – ***Luísa Gonçalves*** – Lic. Direito

Téc. Verificadora Especialista Principal – ***Luísa Almeida*** – Curso Contabilidade e Administração



Relação de Siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AMI	Assistência Médica Internacional
AMP	Assembleia Municipal de Palmela
CM	Câmara Municipal
CMP	Câmara Municipal de Palmela
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAAR	Divisão de Águas de Abastecimento e Residuais
DAGF	Departamento de Administração Geral e Finanças
DD	Divisão de Desporto
DF	Divisão Financeira
DGA	Direcção-Geral das Alfândegas
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EJR	Espaços de Jogo e Recreio
ETARI	Estação de Tratamento de Águas Residuais Industriais
GE	Gabinete de Estudos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OP	Ordem de Pagamento
PC	Presidente da Câmara
PG/PA	Plano Global/Programa de Auditoria
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
RUEMP	Regulamento da Urbanização e Edificação do Município de Palmela
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SCI	Sistema de Controlo Interno



Índice do Relatório

	Parág.
I – SUMÁRIO EXECUTIVO	1 a 12
II – INTRODUÇÃO	13 a 21
Âmbito da auditoria	13 e 14
Metodologia e técnicas de controlo	15
Colaboração dos serviços	16
Breve caracterização do Município	17 e 19
Identificação dos responsáveis	20
Contraditório	21
III – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	22 a 169
Estrutura orgânica municipal	22
Quadro de pessoal	23 a 25
Delegação e subdelegação de competências	26 a 31
Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno	32 a 45
Regras Previsionais	46 a 48
Análise da execução orçamental	49 a 64
Apreciação das Demonstrações Financeiras	65 a 88
Análise da estrutura financeira	89 a 94
Limites legais (Despesas com pessoal, endividamento municipal e emolumentos notariais)	95 a 101
Apreciação de documentos de receita e despesa	102
Participações financeiras	103 a 108
Transferências	109 a 113
Pessoal em regime de tarefa ou avença	114 a 117
Aquisição de serviços	118 a 134
Empreitadas	135 a 161
Cobrança coerciva de dívidas	162 a 164
Acumulação de funções	165 a 167
Demonstração numérica.....	168
IV – RECOMENDAÇÕES	169
V – DECISÃO	170



Índice de Quadros e Gráficos

- Quadro 1 - Estrutura e dinâmica demográfica
 - Quadro 2 - Indicador social de bem-estar e qualidade de vida – Saúde
 - Quadro 3 - Indicador social de bem-estar e qualidade de vida – Educação
 - Quadro 4 - Composição do Executivo Municipal
 - Quadro 5 - Evolução do quadro de pessoal no período 2003-2005
 - Quadro 6 - Índice de tecnicidade do pessoal
 - Quadro 7 - Responsáveis autorizados a movimentar as contas bancárias
 - Quadro 8 - Votação pelo órgão executivo das propostas de orçamento de 2003 e 2004
 - Quadro 9 - Balanços em 31/12/2003 e 31/12/2004
 - Quadro 10 - Demonstração de Resultados – 2003 e 2004
 - Quadro 11 - Rácios económico-financeiros – 2003 e 2004
 - Quadro 12 - Limite legal das despesas com pessoal – 2003 e 2004
 - Quadro 13 - Limite legal de endividamento – 2003 e 2004
 - Quadro 14 - Evolução do endividamento – 2001 a 2004
 - Quadro 15 - Participações societárias financeiras – 31/12/2004
 - Quadro 16 - Fluxos financeiros entre a CMP e as empresas participadas
 - Quadro 17 - Resultados líquidos da Palmela Desporto, EM – 2000 a 2003
 - Quadro 18 - Capitais próprios da Palmela Desporto, EM – 2000 a 2004
 - Quadro 19 - Transferências em 2003 e 2004
 - Quadro 20 - Entidades subsidiadas pela autarquia
 - Quadro 21 - Contratos de prestação de serviços/avenças objecto de análise
 - Quadro 22 - Aquisição de bens e serviços em 2003 e 2004
 - Quadro 23 - Contratos celebrados com a ODEON/DEGRÉMONT
 - Quadro 24 - Procedimentos concursais adoptados e os legalmente exigidos (ODEON/DEGRÉMONT)
 - Quadro 25 - Despesas incorrectamente classificadas
 - Quadro 26 - Elementos identificativos da empreitada (Praça da Independência)
 - Quadro 27 - Prazos de execução da empreitada (Praça da Independência)
 - Quadro 28 - Execução financeira da empreitada (Praça da Independência)
 - Quadro 29 - Elementos identificativos da empreitada (Centro Histórico de Palmela)
 - Quadro 30 - Prazos de execução da empreitada (Centro Histórico de Palmela)
 - Quadro 31 - Execução financeira da empreitada (Centro Histórico de Palmela)
 - Quadro 32 - Execução do contrato adicional (Centro Histórico de Palmela)
 - Quadro 33 - Trabalhos executados no contrato adicional (Centro Histórico de Palmela)
 - Quadro 34 - Elementos identificativos da empreitada (Biblioteca Central de Palmela)
 - Quadro 35 - Prazos de execução da empreitada (Biblioteca Central de Palmela)
 - Quadro 36 - Execução financeira da empreitada (Biblioteca Central de Palmela)
 - Quadro 37 - Processos de execução fiscal
 - Quadro 38 - Dívidas que não foram constituídas em processos de execução fiscal
 - Quadro 39 - Requisitos legalmente exigíveis para acumulação de funções
 - Quadro 40 - Demonstração numérica das contas dos exercícios de 2003 e 2004
-
- Gráfico 1 - Evolução orçamental no triénio 2002-2004
 - Gráfico 2 - Evolução da receita no triénio 2002-2004
 - Gráfico 3 - Evolução da estrutura da receita em 2003 e 2004
 - Gráfico 4 - Estrutura das receitas próprias em 2003 e 2004
 - Gráfico 5 - Evolução da despesa no triénio 2002-2004
 - Gráfico 6 - Estrutura da despesa em 2003 e 2004



I – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. No âmbito do Plano de Fiscalização para 2005 do Tribunal de Contas (Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico.1 – Autarquias Locais) foi realizada uma auditoria financeira ao Município de Palmela, a qual teve como referência os exercícios de 2003 e 2004 e por objectivo a emissão de uma opinião sobre o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e sobre a conformidade e consistência dos mesmos, bem como a avaliação dos inerentes sistemas de controlo interno.
2. No período em análise a autarquia dispunha de um “Regulamento do Sistema de Controlo Interno” – RSCI. Contudo, e para além de não estar totalmente implementado, nem todas as suas disposições estavam a ser cumpridas na íntegra, verificando-se a desconformidade com algumas regras do POCAL, nomeadamente:
 - a) A totalidade das receitas arrecadadas pelos postos de cobrança, diferentes da tesouraria, não é depositada diariamente – ponto 2.9.10.1.4 do POCAL e artº. 11º, n.º 10, do RSCI (§34);
 - b) O montante diário em numerário existente em caixa excedeu o limite estabelecido – artº. 19º, n.º 2, do RSCI (§35);
 - c) Foram abertas contas bancárias sem prévia autorização do órgão competente – ponto 2.9.10.1.2 do POCAL e artº. 19º, n. 10, al. b), do RSCI (§36);
 - d) A assinatura de cheques é feita por funcionário sem competência para o efeito – ponto 2.9.10.1.2 do POCAL (§38);
 - e) Não foram efectuadas as reconciliações entre os extractos das contas de “clientes e fornecedores”, “devedores e credores”, “Estado e outros entes públicos” e de “empréstimos bancários”, com as respectivas contas da autarquia – pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL e no artº. 21º, n.º 9 do RSCI (§40); e
 - f) Não está instituído um sistema de inventário permanente - pontos 2.8.1 e 2.8.10.3.3 do POCAL e artº. 22º, n.º 5, do RSCI (§42).

Assim, os responsáveis incorreram na prática de actos passíveis de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3. No que concerne à aquisição de serviços, apurou-se a existência de:
 - a) Contratos de avença celebrados por ajuste directo que, face ao seu valor, deveriam ter sido precedidos de consulta prévia obrigatória a cinco entidades, nos termos do artº. 81º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 08/06, bem como falta de declaração constante do Anexo I, a que se refere o artº. 152º, n.º 3, do mesmo diploma,



tendo-se verificado o pagamento de despesas, nos exercícios de 2003 e 2004, nos montantes de €83.094,91 e €176.424,12 respectivamente (§114 a §117);

- b) Prestação de serviços de “*Exploração e manutenção da ETARI de Palmela*” realizada pela ODEON/DEGRÉMONT, nos períodos de Outubro a Dezembro de 2003, 1ª quinzena de Julho e 2ª quinzena de Novembro, e Dezembro de 2004, que não está abrangida por nenhum dos contratos celebrados, quando, face aos valores envolvidos (€44.793,14, €10.387,98 e €31.163,95), deveriam ter sido objecto de consulta prévia obrigatória a dois e cinco fornecedores, nos termos das als. a) e c) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99 (§120 a §126)
- c) Publicação da agenda de acontecimentos do concelho de Palmela “*CATAVENTO*”, nos exercícios de 2003 e 2004, em que se verificou que algumas das prestações de serviços contratadas, com os fornecedores que seguidamente se identificam, foram faseados em dois ou mais períodos (§127 e §128):
- Armazéns Papéis do Sado, execução gráfica no exercício de 2003 – repartida por três procedimentos (um ajuste directo e duas consultas prévias), no valor total de €70.491,42, quando, em razão deste montante, o procedimento correcto seria a negociação, sem publicação prévia de anúncio, ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos do n.º 4 do art. 80º do DL n.º 197/99;
 - Paulo Hasse Paixão, concepção gráfica e paginação nos exercícios de 2003 e 2004 e Ecotaxa, distribuição nos estabelecimentos de restauração e hotelaria no exercício de 2004 – efectuadas por ajustes directos semestrais, quando face às importâncias anuais (€9.282,00 em 2003 e €8.928,00 em 2004 para o primeiro prestador e €8.602,00 para o segundo) obrigaria a consulta prévia obrigatória a dois fornecedores, nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99;
- d) Prestação de serviços de manutenção dos “*Espaços de Jogo e Recreio*” realizada pela SERVICITI, no exercício de 2004, que foi adjudicada por ajuste directo, tendo sido celebrados onze contratos, um por cada EJR. Tratando-se de prestação de serviços de igual natureza e objecto, deveria ter sido precedida, atento o montante envolvido (€9.454,50), do procedimento de consulta prévia obrigatória a dois fornecedores, nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99 (§132 e §133).

Verificando-se, assim, a assunção e pagamento de despesas com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito, facto que, para além de constituir violação dos preceitos legais supra mencionados, desrespeita igualmente o disposto no ponto 2.3.4.2 al. d) do POCAL sendo, por isso, passíveis de eventual apuramento responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

4. Quanto às empreitadas verificou-se que:



- a) Na “*Empreitada de remodelação da iluminação exterior do Centro Histórico de Palmela*”, foram executados trabalhos que a autarquia qualificou como sendo trabalhos a mais, mas que não são subsumíveis na previsão do art.º 26.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, por se considerar que não se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista. Assim, no exercício de 2003, foram autorizadas despesas e pagamentos ilegais no valor de €11.093,25 (§142 a §149);
- b) Foram adjudicadas obras à empresa “*1/2 Corte - Design, Lda*”, por ajuste directo (27 procedimentos), no exercício de 2004, que, face ao seu objecto, localização, natureza, valor global e por se considerarem não autónomas, deveriam ter sido precedidas de concurso público nos termos do art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99, de 02/03, indiciando uma situação de fraccionamento da despesa, em desrespeito ao disposto no art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, aplicável às empreitadas por força do art.º 4.º, n.º 1, do mesmo diploma, e a assunção e pagamento (€116.738,58) de despesas ilegais (§156 a §161).

Constatando-se, deste modo, a assunção e pagamento de despesas com violação dos preceitos legais supra mencionados, bem como do disposto no ponto 2.3.4.2 al. d) do POCAL sendo, por isso, passíveis de eventual apuramento responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

5. O Município de Palmela procedeu ao pagamento de despesas, às seguintes entidades, relativas à aquisição de serviços que, atenta a sua natureza, configuram subsídios, cujas atribuições não foram, como tal, autorizadas pelo órgão competente nem posteriormente ratificadas (§129 e §131):
 - Quintajense Futebol Clube – alisamento de terras no campo de futebol, no montante de €2.677,50, sendo que esta despesa não foi objecto de prévia autorização;
 - Confraria Gastronómica de Palmela – confecção de trajos no valor de €3,420,00.

Assim, verificaram-se pagamentos ilegais por violação do art.º 64.º, n.º 4, do Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, bem como da al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL, passíveis de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

6. Na elaboração das propostas de orçamentos, para os exercícios de 2003 e 2004, não foi observado na íntegra o estatuído nas als. a), d) e e) do ponto 3.3 do POCAL, incorrendo os seus responsáveis na prática de actos susceptíveis de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97 (§46 a §48).
7. O Município não efectuou controlo *a posteriori* dos apoios financeiros atribuídos, de forma a verificar se as verbas foram efectivamente aplicadas para o fim previsto (§111).



8. O notário privativo da autarquia procedeu à cobrança indevida de emolumentos no âmbito da celebração de contratos de empreitadas e fornecimentos mediante escritura pública, nos montantes de €880,00 em 2003 e €110,00 em 2004, quando a legislação aplicável a tal não obrigava (§100 e §101).
9. A CMP, face ao facto de no Balanço de 31/12/2002 a empresa, Palmela Desporto, EM, apresentar um capital próprio negativo e ao estabelecido no art.º 35º do Código das Sociedades Comerciais, aprovou uma operação financeira que englobou a redução e posterior aumento do capital social daquela empresa, bem como, a entrada directa em numerário para cobertura de resultados transitados.

Assim, constata-se que o equilíbrio financeiro da Palmela Desportos, EM, depende da CMP, e que esta entidade mantém em funcionamento uma Divisão de Desportos à qual compete a actividade de coordenar e gerir os Programas de Desenvolvimento Desportivo e o Associativismo Desportivo (§103 a §108).

10. Relativamente à cobrança coerciva das dívidas, nos exercícios em análise, a autarquia (§162 a §164):
 - a) Não constituiu processos de execução fiscal para todas as situações que o justificariam nos montantes de €461.671,25 em 2003 e €750.620,48 em 2004 (€535.842,82+€214.777,66); e
 - b) Não efectuou qualquer registo contabilístico, referente às dívidas do fornecimento de água (€461.671,25 em 2003 e €535.842,82 em 2004).
11. Verificou-se, ainda, que a autarquia respeitou os procedimentos contabilísticos relativos:
 - a) Ao princípio de segregação de funções (§37);
 - b) À efectivação de reconciliações bancárias, bem como às contagens físicas do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro, com a regularidade prevista na lei (§40);
 - c) À tramitação das diferentes fases da realização da despesa, que observa a sequência estatuída no POCAL (§39).
12. Na sequência das observações de auditoria efectuadas, formularam-se as recomendações constantes do ponto IV do presente Relatório.

II – INTRODUÇÃO

ÂMBITO DA AUDITORIA



13. A acção da auditoria, cujos resultados são objecto do presente Relatório, foi desenvolvida nos termos da Lei n.º 98/97, de 26/08, e ao abrigo do Plano de Fiscalização para o ano de 2005 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico.1 – Autarquias Locais, superiormente aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção, de 16 de Dezembro de 2004, e incidiu sobre os exercícios de 2003 e 2004 da **Câmara Municipal de Palmela**.
14. Consubstancia uma auditoria financeira, centrada em algumas áreas consideradas relevantes, de acordo com o Plano Global/Programa de Auditoria aprovado e teve por objectivos emitir uma opinião sobre o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e sobre a conformidade e consistência dos mesmos, assim como proceder à avaliação do Sistema de Controlo Interno e analisar as Demonstrações Financeiras daqueles exercícios.

METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO

15. A auditoria foi realizada de acordo com as metodologias de trabalho constantes do “Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas”, e consistiu no levantamento e avaliação do sistema de controlo interno, com a execução de testes de procedimento e de conformidade, bem como de testes substantivos às operações contabilísticas das áreas consideradas relevantes.

COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

16. Regista-se a colaboração prestada pela CMP, designadamente pela Presidente do órgão executivo, bem como pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestada através da satisfação atempada dos pedidos formulados no decurso dos trabalhos.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

17. Data de 1185 o primeiro foral atribuído, por D. Afonso Henriques, a Palmela. Este veio a ser confirmado, em 1218, por D. Afonso II, mas apenas em 1323 foi Palmela elevada, por D. Dinis, à categoria de vila.
18. O Município de Palmela compreende, actualmente, 5 freguesias, tem uma área de 463km² e 53.352 habitantes, sendo um dos 13 Municípios que constituem a Associação de Municípios de Setúbal.
19. Os seus principais indicadores demográficos e sócio-económicos são, segundo o Instituto Nacional de Estatística, os seguintes:

Quadro 1 – Estrutura e dinâmica demográfica

População	Densidade	População segundo o sexo	População residente por grupo etário
-----------	-----------	--------------------------	--------------------------------------



	Populacional (Hab. Km2)	H	M	[0-14]	[15-24]	[25-65]	≥65
53 352	120,4	26 173	27 179	8.593	7.106	29.558	8.095

Fonte: Censos 2001

Quadro 2 – Indicador social de bem-estar e qualidade de vida – Saúde

Hospitais		Centros de Saúde ou extensão	Médicos por 1000 habitantes	Farmácias
Públicos	Privados			
0	0	5	1.9	5

Fonte: Censos 2001

Quadro 3 – Indicador social de bem-estar e qualidade de vida – Educação

Jardins de infância	Escolas		
	EB1	EB 2/3	Secundárias
5	5	7	2

Fonte: Censos 2001

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E DISTRIBUIÇÃO DE PELOUROS

20. O órgão executivo do Município de Palmela, eleito para o quadriénio 2002/2005, responsável pelos exercícios de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003 e de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004, apresentava a seguinte composição e distribuição de pelouros:

Quadro 4 – Composição do Executivo Municipal

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade	Pelouros
Ana Teresa Vicente Custódio de Sá	Presidente	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	Coordenação Geral; Cooperação Internacional; Participação e Desenvolvimento Local; Planeamento; Modernização Administrativa; Protecção Civil; Informação e Comunicação; Desenvolvimento Económico e Turismo e Mercados e Feiras.
Adília Maria Prates Candeias	Vice Presidente	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	Recursos Humanos; Habitação; Educação; Juventude; Acção Social, Saúde, Cultura, Desporto e Tempos Livres.
José Manuel Conceição Charneira	Vereador	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	Transportes e Comunicações; Sinalização e Trânsito; Abastecimento de Água; Saneamento Básico; Higiene e Limpeza; Espaços Exteriores Urbanos; Energia e Iluminação Pública; Cemitérios; Gestão Urbanística; Toponímia e Ambiente.
Adilo Oliveira Costa	Vereador	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	Administração e Finanças, Obras e Equipamento Mecânico.
Jorge Manuel Cândido Mares	Vereador	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	-
José Manuel de Jesus Rodrigues	Vereador	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	-
José Manuel Bracinha Vieira	Vereador	01/01 a 31/12/03 01/01 a 31/12/04	-

CONTRADITÓRIO



21. Em cumprimento do disposto nos arts 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, os responsáveis da CMP, pelos exercícios de 2003 e 2004, foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, para efeitos do exercício do direito do contraditório.

Os responsáveis identificados no quadro supra, exceptuando os vereadores Jorge Manuel Cândido Mares e José Manuel de Jesus Rodrigues que não responderam, e os dirigentes: Ernesto Rocha Neto, José Manuel Monteiro, Cláudia Margarida Corte Real Sancho Trabulo Novais, Cristina Custódia Reis Rodrigues e Luís Manuel Oliveira Alves Guerreiro, apresentaram alegações individualmente e dentro do prazo legal.

As respostas produzidas (teor integral, anexo 10, de fls. 83 a fls. 144) foram tidas em conta, na íntegra ou de forma sucinta, nos pontos pertinentes, na elaboração deste Relatório.

III – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

ESTRUTURA ORGÂNICA MUNICIPAL

22. A Assembleia Municipal de Palmela, por deliberação de 06/07/00, sancionou a alteração à estrutura orgânica da Câmara Municipal de Palmela, em vigor nos exercícios em apreciação, cuja proposta foi aprovada pelo respectivo órgão executivo, em quatro do mesmo mês e ano¹.

Esta estrutura orgânica do Município, que se apresenta no organograma anexo a fls. 314 (e desenvolvido a fls. 84 do vol. IV), encontra-se dividida em Conselho Coordenador (1), Gabinetes (4), Serviço Municipal de Protecção Civil (1), Departamentos (9) e Divisões (28).

Quadro de pessoal

23. O quadro de pessoal² em vigor nos exercícios em apreciação e à data da auditoria, prevê, no seu conjunto, 1 481 lugares, tendo a seguinte composição:

Quadro 5 – Evolução do quadro de pessoal



Grupo Profissional	Quadro legal (1)	Lugares providos (2)			Taxa de cobertura (3)=(2/1)		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005
Dirigente	61	44	46	45	72,13	75,41	73,77
Técnico Superior	239	127	142	143	53,14	59,41	59,83
Técnico	40	12	10	10	30,00	25,00	25,00
Informática	13	5	7	7	38,46	53,85	53,85
Técnico Profissional	155	88	89	90	56,77	57,42	58,06
Administrativo	176	136	152	151	77,27	86,36	85,79
Apoio Educativo	22	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Auxiliar	450	305	328	331	67,78	72,89	73,56
Operário	325	197	191	196	60,61	58,77	60,31
Total	1481	914	965	973	61,71	65,16	65,70

Os dados reportam-se a 31.12 de 2003 e de 2004 e a 03.03.05.

Da sua análise resulta que:

- Nos lugares de pessoal dirigente a percentagem de provimento não tem sofrido grandes oscilações;
- O grupo profissional técnico superior é o terceiro com maior peso;
- O conjunto do pessoal operário e auxiliar representa cerca de 55% dos efectivos.

24. O quadro de pessoal não se encontra preenchido de acordo com as necessidades dos serviços, na medida em que só estão providos 66% dos lugares, conduzindo a um recurso sistemático à celebração de contratos de prestação de serviços em regime de tarefa ou avença (vide § 114).

25. Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que no período em análise o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade próximo de 25% e, por isso, perto do perspectivado no quadro de pessoal em vigor (29,3%), como se pode verificar de seguida:

Quadro 6 – Índice de tecnicidade do pessoal

Fórmula	Quadro legal	Providos*		
		2003	2004	2005
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{239+40+155}{1481} = 29,3\%$	$\frac{127+12+88}{914} = 24,8\%$	$\frac{142+10+89}{965} = 24,9\%$	$\frac{143+10+90}{973} = 24,9\%$

*Os dados reportam-se a 31.12 de 2003 e de 2004 e a 03.03 de 2005.



DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Da Câmara Municipal na Presidente

26. A CMP delegou competências na Presidente através das deliberações de 11/01/02, de 06/11/02 e de 22/01/03, nos termos do art. 65º da Lei n.º 169/99, de 18/09.

Destaca-se que a Presidente da Câmara tem competência delegada para autorizar despesa com locação e aquisição de bens e serviços até € 250.000, nos termos dos art.ºs 27º e 29º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 08/06, para além das delegadas em matéria de responsabilidade civil³ e de licenciamento do exercício e da fiscalização de actividades diversas anteriormente cometidas aos Governos Civis⁴.

Da Presidente da Câmara nos Vereadores/Distribuição de Pelouros

27. A CM aprovou, em 11/01/02, a proposta de fixar em 3 o número de vereadores em regime de tempo inteiro, procedendo a PC à sua designação, bem como à do Vice-Presidente, nos termos do art. 58º, n.º 3, da Lei n.º 169/99.
28. A PC, em 18/12/02⁵, determinou a constituição de pelouros e a sua distribuição pelos eleitos locais em exercício de funções de harmonia com o disposto nos art. 58º, n.º 4, e art. 69º, n.º 2, da referida Lei n.º 169/99.
29. Concomitantemente, a PC delegou e subdelegou competências nos vereadores ao abrigo do previsto no n.º 2 do art. 69º da mesma Lei n.º 169/99.

Neste âmbito, salienta-se que os vereadores, designados para desempenharem funções a tempo inteiro, têm competência para autorizar despesa e realizar pagamentos até €125.000.

30. No exercício da competência delegada pela PC ou subdelegada pelos vereadores, alguns dirigentes têm competência para autorizar despesa até €5.000 e pagamentos até €45.000.
31. Analisados os actos de delegação e subdelegação de competências, bem como a fixação do número de vereadores, respectiva designação e distribuição de pelouros e, ainda, a designação do Vice-Presidente, verificou-se o cumprimento das disposições legais em vigor.

LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO



Apreciação da Norma de Controlo Interno

32. Da conjugação do art. 10º, n.º 2, do DL n.º 54-A/99, com o ponto 2.9.3. do POCAL, resulta que a autarquia deveria dispor de um Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) devidamente aprovado, o que ocorreu em 10/04/02 para entrar em vigor na mesma data da entrada em vigor do Plano Plurianual de Investimentos, do Plano de Actividades Municipais e do Orçamento para o ano de 2002⁶.
33. Da análise que se efectuou aos diversos artigos que integram o RSCI (vd. fls. 131 a 157 do vol. IV) conclui-se que se encontra definido o plano de organização, métodos e procedimentos de controlo, que podem contribuir para assegurar o desenvolvimento das actividades de forma eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a detecção de situações de fraude e erro e a preparação oportuna de informação financeira fiável. No entanto, constatou-se que algumas operações aí previstas, conforme se dará conta de seguida, não estão totalmente implementadas, porquanto não são efectuadas ou, sendo, não cumprem na íntegra o estabelecido naquele regulamento.

Levantamento/Análise do SCI

34. O Município de Palmela dispõe de nove postos de cobrança externos à tesouraria⁷ sendo que a periodicidade da entrega dos montantes cobrados é variável (diária, semanal, mensal ou quando se verificam vendas). Assim, não é dado integral cumprimento ao disposto quer no n.º 10 do art. 11º do RSCI quer no ponto 2.9.10.1.4 do POCAL.

Quanto a esta questão, em sede de contraditório, afirma-se que: *“(...) embora materialmente a situação descrita respeitasse apenas a montantes residuais, e a situações pontuais. (...) por despacho (cópia anexa), foram já dadas orientações aos serviços no sentido de o depósito das receitas também naqueles casos passar a ser feito diariamente”*.

35. No n.º 2 do art. 19º do RSCI a CMP definiu, tal como o POCAL estatui, o montante diário de numerário que deverá existir em caixa (€5.000). Contudo, nos exercícios em análise nunca foi observado aquele artigo do regulamento, uma vez que o montante em caixa excedeu sempre o limite estabelecido como se pode verificar, a título exemplificativo, no mapa a fls. 386 do vol. IV.

Em resposta os responsáveis, esclarecem que: *“(...) embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos. (...) desde 24/03/2005 tem sido dado cumprimento rigoroso ao estipulado no ponto 2 do art. 19º RSCI”*.

36. Tanto no POCAL, no ponto 2.9.10.1.2, como no RSCI do Município, na al. b) do n.º 10 do art. 19º, estabelece-se que a abertura e encerramento de contas bancárias deverão ser precedidas de decisão do órgão executivo. No levantamento efectuado apurou-se que a CMP procedeu à abertura de quatro contas bancárias sem que tenha dado cumprimento às referidas disposições legal e regulamentar.



Em sede de contraditório, os responsáveis informam que as situações descritas “(...)constituíram uma excepção, sendo que mesmo posteriormente, as contas bancárias entretanto abertas o foram mediante adequada deliberação”.

37. Relativamente à segregação de funções, verificou-se que, na generalidade, é respeitado este princípio entre a Contabilidade e a Tesouraria. Porém, o RSCI no seu art. 19º, n.º 10, als. c) e d), refere que os cheques não preenchidos são guardados à ordem do chefe da secção de contabilidade orçamental da DF/DAGF e que a emissão para desconto dos mesmos é feita nesta secção. Constatou-se, no entanto, que os cheques estão à guarda e são emitidos por uma funcionária da contabilidade que fisicamente está colocada na tesouraria, pelo que a norma de controlo interno não está a ser totalmente observada.
38. O RSCI, no art. 19º, n.º 10, al. e), refere ainda que “os cheques emitidos devem conter duas assinaturas como forma de obrigação, sendo uma delas do Presidente do órgão executivo, ou de quem para tal tenha competência delegada, e a outra do Tesoureiro”. Assim, a norma do regulamento não obedece na íntegra ao estatuído no POCAL (vd. ponto 2.9.10.1.2) porquanto este refere que devem “ser movimentadas simultaneamente pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão executivo ou por outro membro deste órgão em quem ele delegue”.

Na sequência da norma do RSCI, a CMP deliberou que as contas seriam obrigatoriamente movimentadas por duas assinaturas, uma do Tesoureiro e outra de um dos elementos que compõem o Grupo A.

Quadro 7 – Responsáveis autorizados a movimentar as contas bancárias

Reunião de 2002/01/11	A	Presidente da Câmara Municipal, Vice-Presidente, Director do Dep. de Administração Geral e Finanças, Chefe de Div. de Finanças
	B	Tesoureiro
Reunião de 2004/11/03*	A	Presidente da Câmara Municipal, Vice-Presidente, Vereador com pelouro na área financeira, Director do Dep. de Administração Geral e Finanças, Chefe de Divisão de Finanças
	B	Tesoureiro

* Revogou a anterior

Ora, quer o Director do DAGF, que assina a maioria dos cheques, quer o Chefe da Divisão de Finanças, não são membros do órgão executivo, o que contraria o disposto no ponto 2.9.10.1.2 do POCAL.

Exercendo o contraditório, os responsáveis vêm declarar que “(...) na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as contas da Autarquia passaram a ser movimentadas nos precisos termos previstos no ponto 2.9.10.1.2. do POCAL”. Acrescentaram ainda que “O RSCI está nesta data a ser objecto de um processo de revisão, por forma a convalidar o seu conteúdo com o disposto no POCAL”.

39. O Município possui os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa informatizados. No que se reporta à tramitação da realização de despesas constatou-se que, normalmente, as aquisições de bens são suportadas por requisições, sendo observadas as disposições legais aplicáveis bem como a sequência estabelecida no POCAL.



40. Nos exercícios a que respeita a auditoria, foram efectuadas contagens físicas dos valores sob a responsabilidade do tesoureiro e reconciliações bancárias com a regularidade legalmente prevista. Todavia, não foram realizadas as reconciliações referentes às contas de clientes e fornecedores, devedores e credores, Estado e outros entes públicos e de empréstimos bancários, conforme se estipula 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, e no art. 21, n.º 9, do RSCI.

Quanto a esta matéria, os responsáveis, em resposta, afirmam que “(...) na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as reconciliações passaram a ser feitas com carácter regular e sistemático”.

41. O RSCI, no art. 21, n.º 8, estabelece que “mensalmente deverá o Chefe de Divisão de Finanças analisar o balancete de clientes, comunicando ao membro do órgão executivo responsável pela área financeira todos os atrasos de recebimentos superiores a €5.000”. Solicitados estes documentos os serviços transmitiram que esta informação só foi elaborada a partir de Janeiro de 2004⁸ não existindo, assim, os referentes ao ano de 2003.

42. A autarquia não tem implementado o sistema de inventário permanente, como impõe o n.º 5 do art. 22º do seu RSCI e determina o POCAL nos pontos 2.8.1 e 2.9.10.3.3, procedendo-se a duas inventariações físicas anuais.

Os responsáveis vêm agora dizer que “O sistema de inventário permanente não foi ainda adoptado em virtude da necessidade de ultrapassar limitações técnicas ao nível das aplicações informáticas, sendo firme intenção do Município adoptar o sistema durante o ano de 2006”.

43. O RSCI, no seu art. 16º, prevê que “O processo de execução de obras por administração directa terá que ser, sempre, previamente autorizado, de acordo com o regime de competências em vigor” e que “A orçamentação de uma obra por administração directa é obrigatória e será feita em documento próprio”.

Pedidos esclarecimentos sobre a observância deste artigo, os serviços informaram que as intervenções executadas por administração directa se tinham traduzido em pequenas reparações e manutenções de reduzido valor.

A ser assim, e em cumprimento do n.º 7 do referido artigo, as pequenas reparações e/ou intervenções estariam dispensadas de prévia orçamentação mas deveriam ser objecto de apuramento de custos, feito *a posteriori*, a partir do que fosse mencionado na ficha de trabalho (cf. anexo VIII ao RSCI).

Solicitado este anexo, aqueles serviços informaram que o mesmo se destina apenas ao registo das intervenções efectuadas internamente na frota municipal.

44. Relativamente à assinatura de documentos, o art. 9º do RSCI da CMP, tal como o POCAL também impõe no ponto 2.9.6., determina que “todos os documentos e informações escritas que integrem os processos administrativos internos, todos os despachos e informações que sobre os mesmos forem exarados, bem como todos os documentos do sistema contabilístico, devem



identificar, nominal, temporal e funcionalmente os eleitos, os dirigentes, os funcionários e os agentes seus subscritores". Contudo, a autarquia nem sempre respeita esta norma.

Avaliação do Sistema de Controlo Interno

45. Efectuada a avaliação do SCI existente no âmbito da receita e da despesa (cujos circuitos se descrevem de fls. 361 a 385 do vol. IV), e tendo em conta os aspectos antes descritos, constata-se que o sistema de controlo interno se apresenta fiável com reservas, dadas as limitações supra referidas.

O acompanhamento do SCI, a sua avaliação permanente e a implementação das medidas de controlo previstas no POCAL, são da competência dos membros do órgão executivo, identificados no Quadro 4 a fls. 12.

Ainda que o Município tenha diligenciado pela rectificação das situações identificadas nos parágrafos 34, 35, 38 e 40 e pretenda adoptar medidas correctivas quanto ao §42, não remeteu prova documental da sua aplicação.

Por outro lado, para efeitos de apreciação dos exercícios em causa, 2003 e 2004, mantém-se o anteriormente descrito, uma vez que os factos apurados se verificaram nesse horizonte temporal, pelo que os seus responsáveis incorreram na prática, por omissão, de actos passíveis de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

REGRAS PREVISIONAIS

46. Compete à Câmara Municipal, de acordo com o disposto na al. c) do n.º 2 do art. 64.º da Lei n.º 169/99, elaborar a proposta de orçamento e apresentá-la à Assembleia Municipal, para efeitos da sua aprovação nos termos da al. b) do n.º 2 do art. 53.º daquele diploma.

Analisada a documentação facultada, quadros insertos a fls. 1 do vol. V, verificou-se que a autarquia não cumpriu na íntegra as disposições legais aplicáveis na elaboração dos orçamentos para 2003 e 2004, nomeadamente no que respeita às alíneas a), d) e e) do ponto 3.3 do POCAL:

- embora tenha procedido aos cálculos de acordo com aquelas disposições não considerou esses cálculos para efeitos de inscrição das dotações nas respectivas rubricas da receita, quadro a fls. 4 a 64 do vol. V, havendo situações em que foram inscritos montantes superiores ao apurado, independentemente da execução orçamental que se veio a realizar;
- inscreveu no orçamento inicial para 2003, que foi aprovado em 6/12/02, o produto de dois empréstimos que só foram contratados em 2003;
- não tiveram em consideração as variáveis que influenciam as despesas com pessoal de forma a prever com maior rigor, à data da elaboração do orçamento, o montante a



despender com tais classificações de despesa (vd. justificação apresentada pelos serviços inserta a fls. 3 do vol. V).

47. Assim, conclui-se ter havido violação das citadas normas previsionais constantes do ponto 3.3 do POCAL, sendo responsáveis pela aprovação das propostas dos Orçamentos para os exercícios de 2003 e 2004, os seguintes membros do executivo camarário presentes nas reuniões de 06/12/02 e 04/12/03, a saber:

Quadro 8 – Votação pelo órgão executivo das propostas de Orçamento

Reunião do executivo de 06/12/02		Reunião do executivo de 04/12/03	
Ana Teresa Vicente Custódio de Sá	P	Ana Teresa Vicente Custódio de Sá	P
Jorge Manuel Cândido Mares	A	Jorge Manuel Cândido Mares	A
Adília Maria Prates Candeias	P	Adília Maria Prates Candeias	P
José Manuel Conceição Charneira	P	José Manuel Jesus Rodrigues	P
Adilo Oliveira Costa	P	José Manuel Conceição Charneira	P
José Manuel Bracinha Vieira	A	Adilo Oliveira Costa	P
José Manuel Jesus Rodrigues	F	José Manuel Bracinha Vieira	A

P = Esteve presente e votou favoravelmente

F = Faltou

A = Este presente e absteve-se

Face ao regime jurídico aplicável e considerando que não houve declarações de voto de vencido que constem das respectivas actas, conclui-se que todos os membros presentes são responsáveis pela aprovação das referidas propostas de orçamento, porquanto os que se abstiveram são igualmente responsáveis pelas deliberações tomadas⁹.

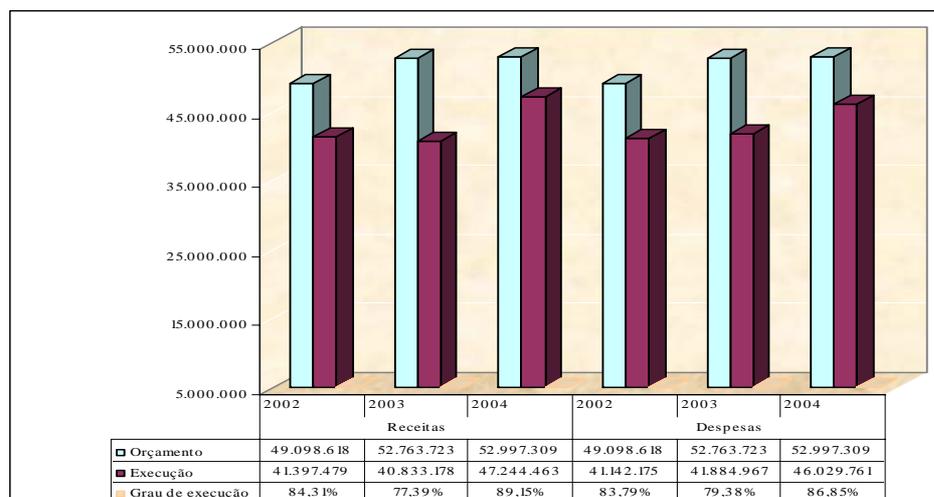
48. Em fase de contraditório, os responsáveis expressaram comentários concordantes com o descrito e apresentaram os critérios que estiveram subjacentes à elaboração dos Orçamentos. Contudo, como aqueles não estão, na íntegra, de acordo com o estatuído no ponto 3.3 do POCAL mantém-se a posição inicial sendo o procedimento seguido susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

49. A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos (incluindo as modificações), das Contas de Exercício e Relatórios de Gestão de 2002, 2003 e 2004 apresentando-se, seguidamente, os aspectos considerados relevantes, bem como o respectivo gráfico.

Gráfico 1 – Evolução orçamental no triénio 2002-2004

Un.: euros

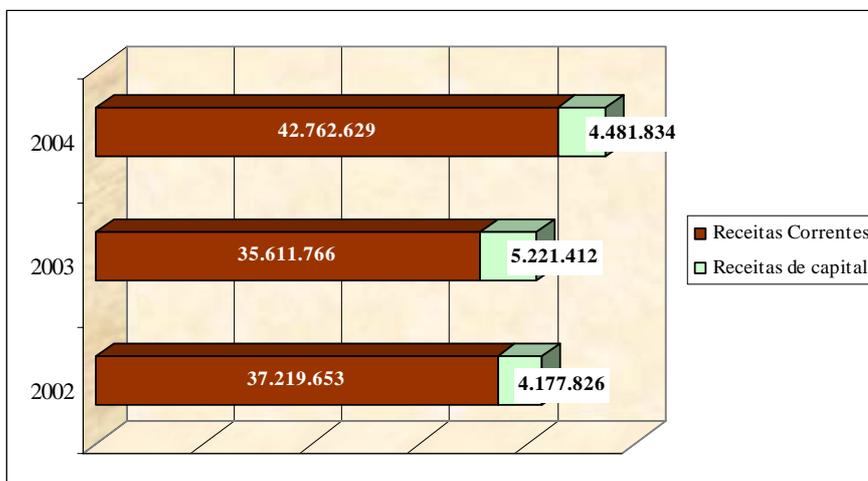


- 50. No triénio 2002/2004 a execução orçamental das receitas e das despesas foi bastante oscilante, uma vez que, de uma percentagem, em 2002, de 84% caiu, em 2003, para 77% e 79%, respectivamente, tendo um incremento, em 2004, com um grau de execução de 89% e de 87%.
- 51. Em 2002, a autarquia arrecadou menos receitas do que aquelas que havia previsto. Contudo, ao elaborar o orçamento de 2003 previu que a receita cresceria face ao ano anterior, o que na realidade não ocorreu, tendo-se, pelo contrário, registado um decréscimo de 1,4%, facto este decorrente da diminuição dos impostos directos. Com efeito, e em comparação com o ano anterior, a Sisa sofreu uma quebra de 10,3% e a derrama de 38,1%.
- 52. Na elaboração do orçamento para 2004 o órgão executivo fez uma previsão idêntica à do ano anterior. A receita arrecadada cresceu 15,7%, face a 2003, o que originou um grau de execução de 89%, decorrente essencialmente, de uma cobrança significativa de Contribuição Autárquica e Sisa, respeitante a liquidações de anos anteriores.
- 53. A despesa manteve sempre a mesma trajectória, dado que tem vindo a crescer desde 2002 até 2004, sendo que o incremento mais significativo foi de 2003 para 2004, em que atingiu 9,9%, concorrendo para este efeito o desempenho da rubrica aquisição de bens de capital, a segunda com maior peso relativo.

Receitas Municipais

Gráfico 2 – Evolução da receita no triénio 2002-2004

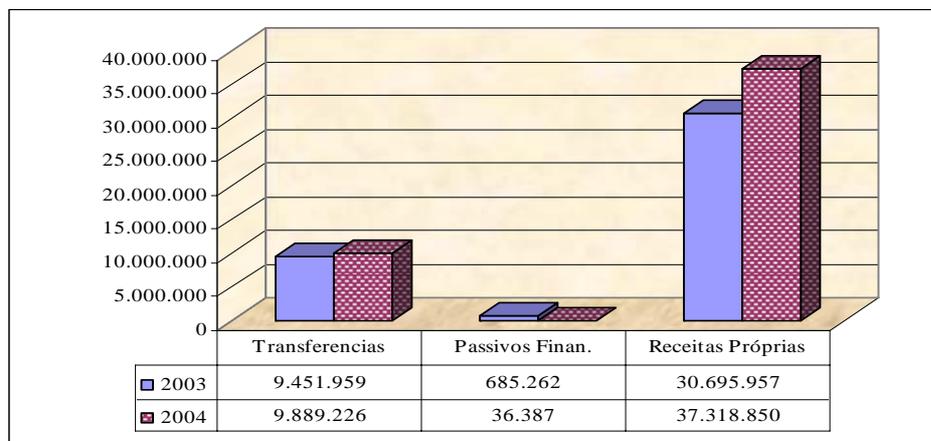
Un.: euros



54. As receitas correntes de 2003 tiveram uma quebra de 4,3% relativamente a 2002, redução devida fundamentalmente ao desempenho dos impostos directos. Já em relação ao exercício de 2004, apresentam um crescimento de 20% motivado, também, pelo comportamento destes mesmos impostos, como anteriormente se referiu.
55. As receitas de capital evoluíram de forma diferente. Em 2003, atingiram o montante de €5.221.412 e apresentam, face ao ano anterior, um incremento de 25% devido ao aumento nas vendas de bens de investimento (€220.679,11) e nos passivos financeiros (€650.389,66). Em 2004 tiveram uma diminuição de 14,2% provocada por uma quebra destas mesmas rubricas.
56. Quanto à estrutura das receitas arrecadadas em 2003 e 2004, as receitas próprias são a principal fonte de financiamento do Município dado apresentarem um peso relativo de 75% e 79% respectivamente, no total de receitas cobradas. As transferências, correntes e de capital, provenientes da Administração Central, representam, nos exercícios em análise, 21% e 19% do montante arrecadado o que demonstra não existir uma dependência substancial do orçamento municipal em relação às mesmas.

Gráfico 3 – Evolução da estrutura da receita em 2003 e 2004

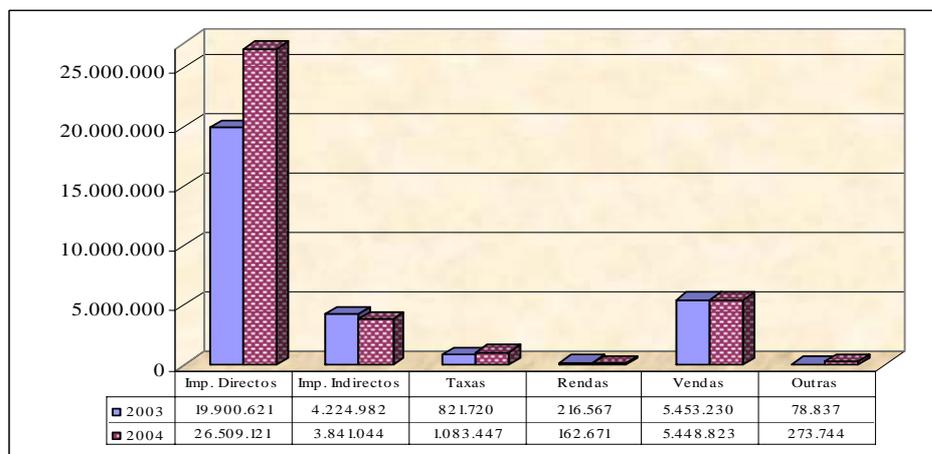
Un.: euros



57. Dentro das receitas próprias são, nomeadamente, os impostos directos, indirectos e a venda de bens e serviços, as rubricas que apresentam uma percentagem mais significativa.

Gráfico 4 – Estrutura das receitas próprias em 2003 e 2004

Un.: euros



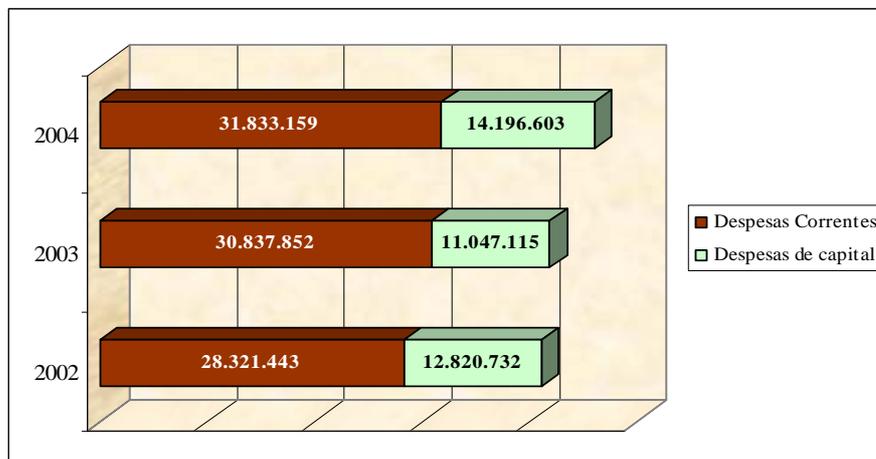
58. Os impostos directos, que representam, nos exercícios de 2003 e 2004, respectivamente 64% e 71% das receitas próprias municipais, foram as receitas que sofreram um acréscimo mais significativo, consequência de liquidações e cobranças extraordinárias efectuadas de Contribuição Autárquica ou recebimentos de liquidações desse mesmo imposto relativas a anos anteriores, e de valores de Sisa referentes a transacções efectuadas também em anos anteriores.

59. As vendas de bens e serviços quedaram-se pelos mesmos valores nos exercícios analisados e os impostos indirectos sofreram um decréscimo de 9% comparativamente a 2003.

Despesas Municipais

Gráfico 5 – Evolução da despesa no triénio 2002-2004

Un.: euros



60. As despesas correntes de 2003 tiveram um incremento de 8,9% em relação ao ano anterior, devido, essencialmente, ao aumento das despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços. Contudo, a maior percentagem de acréscimo registou-se em “Outras despesas correntes”, consequência do pagamento de indemnizações a sinistrados do acidente ocorrido em 2002 na “5ª Mostra de Vinhos de Fernando Pó”.

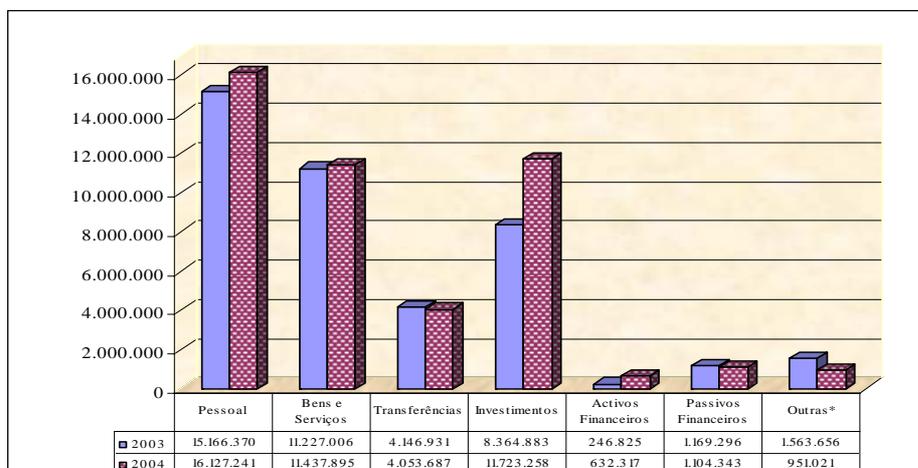
Em 2004 o crescimento foi apenas de 3,2%, verificando-se um esforço de poupança corrente e de canalização de meios financeiros para o investimento.

61. As despesas de capital, em 2003, caíram 13,8% relativamente a 2002, tendo as diminuições ocorrido ao nível de todos os agrupamentos, embora com maior expressão na “Aquisição de Bens de Capital” e “Passivos Financeiros”. Já em 2004, a trajetória foi diferente pois apresenta um acréscimo de 28,5%, tendo a rubrica “Aquisição de Bens de Capital” sido aquela que teve maior crescimento, 40,1%.

62. Quanto à estrutura das despesas pagas em 2003 e 2004, a componente “Despesas com pessoal” é a que tem maior peso relativo, 36% e 35%, respectivamente, no total da despesa. Todavia, o peso das despesas correntes baixou de 74%, em 2003, para 69%, em 2004, enquanto que o das despesas de capital aumentou de 26% para 31%.

Gráfico 6 – Estrutura da despesa em 2003 e 2004

Un.: euros



*Inclui os subsídios concedidos à EM de Gestão de Espaços e Equipamentos Desportivos Municipais

63. As despesas com pessoal, embora tenham baixado o seu peso em 2004, relativamente ao ano anterior, sofreram um acréscimo de 6%, em consequência do aumento das “remunerações certas e permanentes” e das despesas de segurança social, principalmente encargos com saúde.

Este agregado engloba as remunerações dos membros dos órgãos autárquicos que, nos anos de 2003 e 2004, correspondem aos montantes de €132.348,61 e €124.163,04 e representam, respectivamente, 0,87% e 0,77% das despesas com pessoal.

64. Por sua vez, a aquisição de bens e serviços, que registou, em 2004, um crescimento de 1,9%, diminuiu, em termos percentuais, no montante total das despesas pagas. Comportamento diferente teve a despesa de investimento que cresceu 40% e passou a ser a componente com maior peso logo a seguir às despesas com pessoal. Na base deste crescimento, esteve a rubrica “Edifícios” que passou de €1.193.361, em 2003, para €5.134.473, em 2004.

APRECIações DAS DEMONSTRAções FINANCEIRAS

Balanços

65. A CMP alterou o seu sistema contabilístico em 2002, ano em que adoptou o POCAL embora neste exercício os dados se reportem apenas ao período de Maio a Dezembro, motivo pelo qual a análise económico-financeira apresentada só teve em conta os anos de 2003 e 2004.

Quadro 9 – Balanços em 31/12/2003 e 31/12/2004

DESCRIÇÃO	2003	2004	Varição
-----------	------	------	---------



	Valor	%	Valor	%	03/04 %
ACTIVO					
ACTIVO FIXO					
Bens do domínio público	123.803,34	0,22	93.665.090,81	60,53	75556,35
Imobilizado Incorpóreo	674.239,19	1,22	783.574,70	0,51	16,22
Imobilizado Corpóreo	45.282.151,67	81,99	50.147.807,45	32,41	10,75
Investimentos Financeiros	511.751,58	0,93	756.847,00	0,49	47,89
Total do Activo Fixo	46.591.945,78	84,37	145.353.319,96	93,94	211,97
ACTIVO CIRCULANTE					
Existências	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mercadorias	160.896,91	0,29	183.890,69	0,12	14,29
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	787.175,67	1,43	159.668,35	0,10	-79,72
Outros Devedores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Disponibilidades	7.564.719,87	13,70	8.933.912,74	5,77	18,10
Total do Activo Circulante	8.512.792,45	15,41	9.277.471,78	6,00	8,98
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Proveitos	37.559,41	0,07	0,00	0,00	-100,00
Custos Diferidos	83.207,84	0,15	100.765,02	0,07	21,10
TOTAL DO ACTIVO	55.225.505,48	100,00	154.731.556,76	100,00	180,18
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO					
PATRIMÓNIO, RESERVAS E RESULTADOS					
Património	28.287.053,58	51,22	28.089.906,10	18,15	-0,70
Reservas	491.756,54	0,89	754.198,93	0,49	53,37
Subsídios	0,00	0,00	939.585,58	0,61	0,00
Doações	0,00	0,00	84,00	0,00	0,00
Resultados Transitados	9.233.704,84	16,72	109.546.581,14	70,80	1086,38
Resultado Líquido do Exercício	5.248.847,83	9,50	4.117.482,58	2,66	-21,55
Total dos Fundos Próprios	43.261.362,79	78,34	143.447.838,33	92,708	-2,32
PASSIVO					
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	8.808.711,09	15,95	8.604.504,60	5,56	-2,32
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	1.797.598,74	3,26	1.250.824,40	0,81	-30,42
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Custos	152.266,92	0,28	272.610,31	17,62	79,03
Proveitos Diferidos	1.205.565,94	2,18	1.155.779,12	74,70	-4,13
Total do Passivo	11.964.142,69	21,66	11.283.718,43	729,24	-5,69
TOTAL DO F. PRÓP. E PASS.	55.225.505,48	100,00	154.731.556,76	100,00	180,18

Fonte: Balanços de 2003 e 2004 da CMP

Activo

66. O incremento do total do activo, de 2003 para 2004, decorreu da contabilização dos bens de domínio público por contrapartida de resultados transitados, procedimento incorrecto uma vez que esta operação se deveria reflectir, na conta 51 "Património".

Sobre esta situação o serviço comprometeu-se (vd. justificação a fls. 506 e 507 do vol. III) a proceder às correcções, aquando do encerramento do exercício de 2005, de



acordo com as notas explicativas do POCAL à conta 59 “Resultados Transitados” e posteriores orientações emanadas pelo SATAPOCAL.

Activo Fixo

67. No cômputo geral, este agregado é o que detém maior peso no total do activo, tanto em 2003 como em 2004.
68. A rubrica que em 2004 teve um crescimento mais acentuado foi a de “Bens de domínio público” que passou de €123.804 para €93.665.091, correspondendo à conta com maior expressão, seguido do “Imobilizado corpóreo” que, nos dois anos em análise, teve uma variação de 10% e passou do grupo de contas com maior peso, em 2003, no total do activo fixo, para o segundo mais significativo, na estrutura de 2004.

Activo Circulante

69. A diminuição de 9,6% que o Activo Circulante registou em 2004 no conjunto do activo deve-se, como anteriormente se referiu, à inclusão no Imobilizado dos bens de domínio público, com repercussões directas no Activo Total.

Contudo, se tomarmos em consideração o valor de cada uma das suas componentes nos dois anos em análise, a variação é pouco significativa com excepção das “Dívidas de terceiros-curto prazo”. Esta rubrica apresenta uma oscilação negativa de 79,7% na sequência da redução do saldo de clientes para cobrança duvidosa resultante da provisão de €755.380,08 constituída em 2004.

Disponibilidades

70. As “Disponibilidades” tiveram uma variação no biénio em apreciação de 18% e correspondem a, aproximadamente, 5,8% do total do activo, o que evidencia uma liquidez que permite ao Município fazer face aos compromissos de curto prazo.
71. No quadro de contas adoptado pela CMP, as disponibilidades apresentam várias subcontas sendo que a 11.8 se destina aos “Fundos de maneo”.

Estipula o POCAL, no ponto 2.9.10.1.11, que compete ao órgão executivo aprovar um regulamento que estabeleça a constituição e regularização de fundos de maneo o que na CMP veio a acontecer em 06/08/03. Todavia, há a referir que, no exercício de 2003, os fundos de maneo constituídos em data anterior à entrada em vigor do regulamento não observaram aquele normativo legal.

72. Por sua vez, o ponto 2.3.4.3 do POCAL estatui que a **cada fundo de maneo corresponde uma dotação orçamental**. No entanto, a acta que autoriza a sua constituição apenas identifica nominalmente os seus responsáveis e especifica as diversas classificações, orgânicas e económicas, que os mesmos podem onerar. Assim, houve incumprimento do



preceito legal anteriormente invocado, uma vez que não foi constituído um fundo de maneio por cada dotação orçamental.

Fundos próprios e passivo

73. O Património, nos anos de 2003 e 2004, ascende a 51,2% e 18,1% dos respectivos totais. A quebra que se verifica foi influenciada pelo aumento dos Resultados Transitados, que passaram de €9.233.705, em 2003, para €109.546.581, em 2004.
74. As Dívidas a Terceiros de Médio/Longo Prazos e as Dívidas a Terceiros de Curto Prazo, no seu cômputo global, nos anos de 2003 e 2004 perfazem, respectivamente, 19,2% e 6,4% dos Fundos Próprios e Passivo, sendo os motivos para este decréscimo os mesmos do parágrafo anterior.

Demonstração de Resultados

75. A fim de ser dada a conhecer a situação económica do Município, apresenta-se o mapa comparativo da Demonstração de Resultados para o período 2003/2004 com indicação das percentagens relativas ao total e aos custos e perdas e proveitos e ganhos operacionais.

Quadro 10 – Demonstração de Resultados 2003 e 2004

Conta	Custos e Perdas	2003			2004			Variação 03/04 %
		Valor (€)	Total %	R.Op %	Valor (€)	Total %	R.Op %	
61	Custos mercadorias vendidas e matérias consumidas	848.723,07	2,47	2,62	971.138,02	2,31	2,37	14,42



62	Fornecimentos e serviços externos	11.120.935,11	32,43	34,28	11.577.525,87	27,58	28,29	4,11
641+642	Remunerações Membros órgãos de administração e pessoal	12.766.428,00	37,23	39,36	13.419.138,39	31,97	32,79	5,11
643 a 648	Encargos sociais	1.786.269,74	5,21	5,51	2.107.804,60	5,02	5,15	18,00
63	Transferências e subsídios concedidos e prestações sociais	3.890.087,61	11,34	11,99	3.923.194,79	9,35	9,59	0,85
66	Amortizações do exercício	2.003.121,33	5,84	6,18	8.154.615,62	19,43	19,93	307,10
67	Provisões do exercício	0,00	0,00	0,00	755.380,08	1,80	1,85	
65	Outros custos operacionais	21.665,80	0,06	0,07	12.845,53	0,03	0,03	-40,71
	A	32.437.230,46	94,58	100,00	40.921.642,90	97,48	100,00	26,16
68	Custos e perdas financeiros	287.700,07	0,84		201.891,30	0,48		-29,83
	C	32.724.930,00	95,42		41.123.534,20	97,97		25,66
69	Custos e perdas e extraordinárias	1.569.703,53	4,58		854.029,85	2,03		-45,59
	E	34.294.634,06	100,00		41.977.564,05	100,00		22,40
88	Resultado líquido do exercício	5.248.847,83			4.117.482,58			-21,55
		39.543.481,89			46.095.046,63			16,57
	Proveitos e Ganhos							
7111	Venda de mercadorias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
7112+7113	Produtos	2.386.718,86	6,04	6,14	2.559.425,72	5,55	5,64	7,24
712	Prestação de serviços	2.672.894,97	6,76	6,87	2.732.972,66	5,93	6,02	2,25
72	Impostos e taxas	24.786.134,24	62,68	63,72	31.105.746,28	67,48	68,49	25,50
75	Trabalhos para a própria entidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
73	Proveitos suplementares	1.852,44	0,00	0,00	7.502,12	0,02	0,02	304,99
74	Transferências e subsídios obtidos	8.974.859,55	22,70	23,07	8.835.653,49	19,17	19,45	-1,55
76	Outros Proveitos operacionais	76.082,00	0,19	0,20	175.111,75	0,38	0,39	130,16
	B	38.898.542,06	98,37	100,00	45.416.412,02	98,53	100,00	16,76
78	Proveitos e ganhos financeiros	245.135,10	0,62		122.878,12	0,27		-49,87
	D	39.143.677,16	98,99		45.539.290,14	98,79		16,34
79	Proveitos e ganhos extraordinários	399.804,73	1,01		555.756,49	1,21		39,01
	F	39.543.481,89	100,00		46.095.046,63	100,00		16,57
Resumo	Resultados Operacionais: (B)-(A)	6.461.311,60			4.494.769,12			-30,44
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	-42.564,97			-79.013,18			85,63
	Resultados Correntes: (D-C)	6.418.746,63			4.415.755,94			-31,21
	Resultados Extraordinários	-1.169.898,00			-298.273,36			-74,50
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-€	5.248.847,83			4.117.482,58			-21,55

Fonte: Demonstração de Resultados de 2003 e 2004 da CMP

Proveitos e ganhos

76. Os Impostos e taxas, que em 2004 registaram um crescimento de €6.319.612,04, são a maior componente no âmbito do total dos proveitos, contribuindo com cerca de 62,7%, em 2003, e 67,5%, em 2004, evidenciando uma menor dependência do orçamento municipal dos fundos transferidos pelo Orçamento do Estado.
77. As transferências e subsídios obtidos apresentam, em 2004, um decréscimo de €139.206,06, não obstante continuarem a ser o agregado com segundo maior peso dentro dos proveitos operacionais.



78. Estes dois tipos de proveitos, no seu conjunto representam, nos anos de 2003 e 2004, respectivamente 86,8% e 87,9% dos proveitos operacionais, que só por si, ascendem a 98,4% e 98,5%, do total dos proveitos e ganhos.
79. Os Proveitos e Ganhos Financeiros, em 2004, decresceram €122.256,98 em consequência de um menor encaixe de juros de depósitos.
80. Os Proveitos e Ganhos Extraordinários cresceram no biénio €155.951,75. É de referir que os subsídios para investimento devem ser contabilizados na conta 2745 de acordo com a nota explicativa ao plano de contabilidade¹⁰.

No entanto, o serviço apenas adoptou tal procedimento em relação aos bens que no exercício de 2003 ou 2004 foram subsidiados por fundos comunitários e que já se encontravam imobilizados, sendo omissos quanto aos investimentos concluídos em anos anteriores.

Confrontando os valores do balanço inicial com os respectivos balancetes, resulta que não foi adoptado aquele procedimento embora existissem situações que o justificariam, o que contraria também a orientação sobre esta matéria emanada pelo SATAPOCAL¹¹.

Assim, não foi cumprido, na íntegra, o princípio contabilístico da especialização, ou seja, os proveitos e os custos não foram totalmente reconhecidos quando obtidos ou incorridos independentemente do seu recebimento ou pagamento e por conseguinte não foram incluídos nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam.

Custos e perdas

81. Os custos operacionais globais nos exercícios de 2003 e 2004 representam 82% e 88,8% dos custos e perdas totais.
82. Os “Custos com o pessoal” respeitantes a remunerações dos membros dos órgãos autárquicos e pessoal e encargos sociais, representam as contas mais expressivas dos custos operacionais, correspondendo os “Fornecimentos e Serviços Externos” à segunda mais significativa dos mesmos.
83. As “Amortizações do exercício” apresentam uma variação, em 2004, para mais de €6.151.494,29 motivada pela inclusão nas demonstrações financeiras do valor referente às amortizações dos bens de domínio público. Esta rubrica, conjuntamente com as transferências e subsídios concedidos, registou, nos anos de 2003 e 2004, uma participação nos custos operacionais de 18,2% e 29,5%.
84. Relativamente a “Provisões do exercício” refira-se que o POCAL, no ponto 2.7.1, prevê a constituição de provisões para cobranças duvidosas. Na autarquia, no exercício de 2003, embora existissem situações de clientes de cobranças duvidosa, com dívidas em mora há mais de 6 e de 12 meses, não se constituíram aquelas provisões.



Este procedimento foi alterado em 2004, tendo o montante contabilizado sido determinado de acordo com o estipulado no POCAL.

Resultados

85. **Resultados Operacionais** – Nos exercícios em análise, os proveitos operacionais totais ascenderam a €38.898.542 no primeiro ano e a €45.416.412 no segundo, enquanto os custos operacionais totais assumiram €32.437.230 e €40.921.642 respectivamente, advindo destes factos resultados operacionais positivos, nos montantes de €6.461.312 e €4.494.769, com uma redução de cerca de 30%, resultante, como referido anteriormente, da inclusão do valor das amortizações dos bens de domínio público nas demonstrações financeiras.
86. **Resultados Financeiros** – Registaram em ambos os anos valores negativos verificando-se um crescimento nos mesmos de 64%, derivado de um menor encaixe de juros de depósitos efectuados, apesar dos encargos financeiros com empréstimos de médio/longo prazo também apresentarem uma diminuição de 30%.
87. **Resultados Extraordinários** – Apresentam-se negativos nos dois anos, na ordem dos (€1.169.898) em 2003 e (€298.273) em 2004, com um decréscimo na ordem dos (74,5%). Esta evolução deve-se, essencialmente, a um menor volume de despesa referente a “transferências de capital concedidas”, “perdas em imobilizações”, “correções relativas a anos anteriores” e “outros custos e perdas” e a um aumento dos proveitos proveniente de “penalizações contratuais e juros de mora” e “outros proveitos extraordinários”.
88. **Resultado Líquido** – No período em análise apresenta valores positivos, €5.248.848 e €4.117.482, para os quais contribuíram, fundamentalmente, os resultados operacionais de €6.461.312 no primeiro ano e €4.494.769 no segundo, verificando-se assim, um decréscimo de 22%.

ANÁLISE DE ESTRUTURA FINANCEIRA

89. De forma a completar a análise efectuada destacam-se os seguintes indicadores financeiros para os exercícios em apreço:

Quadro 11 – Rácios económico-financeiros

Designação	Fórmulas	Ano	
		2003	2004
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	4,74	7,42
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Disponibilidades+Realizável}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	4,65	7,27



Solvabilidade	<u>Fundos Próprios</u> Capital Alheio	4,08	14,56
Autonomia Financeira	<u>Fundos Próprios</u> Activo Total	0,78	0,93
Cobertura do Serviço da Dívida	<u>Resultados Operacionais</u> Serviço da dívida	4,51	3,48
Fundo Maneio (Euros)	Activo Circ. - Passivo Circ.	€6.715.193,71	€8.026.647,38

90. Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que as mercadorias não têm peso significativo na estrutura financeira da autarquia, representando as mesmas, nos anos de 2003 e 2004, cerca de 1,89% e 1,99% do Activo Circulante, respectivamente. Este segundo rácio mostra que a tesouraria consegue suplantar os compromissos de curto prazo.
91. O rácio de solvabilidade é superior a 1, o que significa que o valor do património é suficiente para cobrir as dívidas.
92. Através do rácio de autonomia financeira pode concluir-se que a autarquia apresenta um grau de independência do financiamento externo na ordem dos 78% e dos 93%, respectivamente, nos anos de 2003 e 2004.
93. Com a sua actividade expressa nos resultados operacionais positivos de €6.461.312 no primeiro ano, e €4.494.769, no segundo, o Município conseguiu superar o respectivo serviço da dívida, que atingiu os valores €1.432.972, em 2003, e de €1.291.307, em 2004.
94. O fundo de maneio regista valores positivos, isto é, o activo circulante cobre o passivo de curto prazo, tendo em 2004 registado um aumento de 19%.

LIMITES LEGAIS

Despesas com pessoal

95. O montante global de despesas efectuadas pela autarquia com o pessoal ascendeu a €9.365.926 e €9.866.408, respectivamente, nos anos de 2003 e 2004.

De acordo com o estipulado no art.º 10.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei n.º 44/85, de 13/09, foram apurados os limites legais para este Município, tanto para despesas com o pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

Quadro 12 – Limite legal das despesas com pessoal

	Limite legal	Despesa paga	% utilizada
2003			
Pessoal do Quadro	60% Rec. Correntes do ano anterior (€37.219.652,69) €22.331.791,61	€7.717.325,43	34,5%



Pessoal em qualquer Outra situação	25% Desp. Pessoal dos Quadros (€7.717.325,43) €1.929.331,36	€1.648.600,71*	85,4%
2004			
Pessoal do Quadro	60% Rec. Correntes do ano anterior (€35.611.765,74) €21.367.059,44	€8.611.569,72	40,3%
Pessoal em qualquer Outra situação	25% Desp. Pessoal dos Quadros (€8.611.569,72) €2.152.892,43	€1.254.837,99 *	58,2%

(*) - Inclui as remunerações: 01.01.06-Pessoal contratado a termo; 01.01.07-Pessoal em regime de tarefa ou avença; 01.01.08-Pessoal aguardando aposentação e 01.01.09-Pessoal em qualquer outra situação

Endividamento Municipal

96. Os limites legais da capacidade de endividamento da autarquia, para os empréstimos de médio/longo prazo, calculados nos termos do art.º 19º da Lei n.º 32-B/02, de 30/12, e art.º 20º da Lei n.º 107-B/03, de 31/12 (respectivamente, Orçamento do Estado para 2003 e 2004), são os que seguidamente se apresentam:

Quadro 13 – Limite legal de endividamento

Limites legais				
	1/8 dos Fundos Municipais (FBM, FGM e FCM)	10% das despesas de Investimento do ano anterior	Despesa paga (Amort. +Juros)	% Utilizada
OE 2003	€1.005.734	€963.267	€1.432.972	142,5%
OE 2004	€1.046.851	€836.488	€1.291.307	123,5%

97. As alterações legislativas introduzidas no Orçamento do Estado para o ano de 2003, reduziram a capacidade de endividamento das autarquias locais para metade e passaram a ser relevantes para o seu apuramento todos os empréstimos bancários contraídos, incluindo os destinados ao PER e investimentos financiados por fundos comunitários.

A aplicação dessas novas regras implicou que, no ano económico de 2003, o Município de Palmela excedesse o limite legal estabelecido resultante de encargos de empréstimos contratados em anos anteriores.

98. Em 2004 não foi igualmente observado este limite pelo motivo anteriormente invocado. Acresce que a CMP procedeu à contratação de um novo empréstimo que se enquadra nas exceções previstas no n.º 6 do art.º 20º da Lei n.º 107-B/03 (Orçamento de Estado para 2004), por se destinar ao financiamento da execução de projectos participados por fundos comunitários.
99. Não obstante, em termos gerais, as dívidas do Município têm vindo a decrescer, como se pode verificar no seguinte quadro:

Quadro 14 – Evolução do endividamento



Un.: euros

Anos	Dívidas de Médio/Longo Prazo a Instituições de crédito	Outras Dívidas a Terceiros	TOTAL
2001	10.576.516	1.672.407	12.248.923
2002	9.292.745	2.222.667	11.515.412
2003	8.808.711	1.797.599	10.606.310
2004	7.740.755	1.250.824	8.991.579

podendo concluir-se que as disponibilidades de tesouraria (€7.564.720 e €8.933.913) apresentam um valor muito superior às dívidas de curto prazo, o que é demonstrativo da capacidade do Município para fazer face aos compromissos da mesma natureza.

Emolumentos Notariais

100. Foi analisada a “*Relação dos funcionários que receberam Emolumentos Notariais e/ou Custas de Execuções Fiscais*”, com os limites legais vigentes¹², e tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 19/03/92, verifica-se que os montantes percebidos não excederam os limites impostos.

101. No entanto, apurou-se que o notário privativo da autarquia recebeu emolumentos pela celebração de contratos de empreitadas de obras públicas, mediante escritura pública, nos montantes de €880,00 em 2003 e €110,00 em 2004, quando a legislação aplicável¹³ a tal não obrigava. Não existe qualquer fundamento legal para ser adoptado nos contratos de empreitadas e fornecimentos, seja qual for o seu valor, uma forma mais solene do que a legalmente exigida, nem para ser imposto aos empreiteiros e fornecedores o encargo, desnecessário, com os custos de uma escritura pública.

Assim, não está em causa a eventual apropriação ilícita de dinheiros públicos, alcance, ou desvio e também não ocorreram quaisquer pagamentos indevidos, por parte do Município, mas sim apropriação de dinheiros privados por parte do notário privativo da autarquia, pela cobrança indevida de emolumentos no âmbito da celebração por escritura pública de contratos de empreitadas e fornecimentos¹⁴.

A situação descrita indicia a prática de factos eventualmente enquadráveis na tipicidade do crime de concussão, previsto no art.º 379º do Código Penal.

APRECIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE RECEITA E DESPESA

102. Foram seleccionados, para conferência, os documentos de receita e despesa relativos às rubricas elencadas no PG/PA, apresentando-se, a fls. 591 a 598 do vol. III, o quadro com os montantes globais das conferências efectuadas e representatividade da amostra.



As rubricas não totalmente analisadas, foram objecto de verificação segundo técnica de amostragem não estatística, agregando a amostragem sistemática e a estratificada.

Constatou-se que, na generalidade, os “processos” se apresentavam normalmente instruídos e suficientemente documentados.

PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

103. As participações financeiras do Município, que se apresentam no quadro abaixo, foram verificadas quanto ao objecto das entidades participadas e o montante da participação no seu capital, bem como no que respeita às relações financeiras existentes nos anos de 2003 e 2004 entre elas.

Quadro 15 – Participações financeiras – 31/12/2004

Designação	Objecto	Data da Constituição	Capital Social (€)	Participação da autarquia	
				Valor (€)	%
PALMELA DESPORTO Empresa Municipal de Gestão de Espaços e Equipamentos Desportivos, EM	Gestão, administração e conservação de equipamentos desportivos pertencentes, seja a que titulo for, ao Município de Palmela e, bem assim, a promoção do desenvolvimento desportivo do Concelho.	02/11/99	199.519,00	199.519,00	100
AMARSUL Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	Promoção do tratamento e valorização de resíduos sólidos, nomeadamente através de: a) Promoção directa ou indirecta de concepção, construção e exploração de unidades integrantes dos sistemas de transporte, valorização, tratamento e destino final de resíduos sólidos; b) Prestação de serviços e gestão, fiscalização e assessoria técnica e administrativa a entidades públicas ou privadas que prossigam, total ou parcialmente, actividade do mesmo ramo.	04/03/97	7.750.000,00	223.170,00	2,88
CDR Cooperação e Desenvolvimento Regional, S.A.	Estudos e projectos de âmbito regional, nacional, internacional e comunitário, formação profissional e empresarial e apoio e gestão de acontecimentos e equipamentos.	29/10/92	795.000,00	92.500,00	11,6
SIMARSUL Sistema Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Península de Setúbal, S.A.	1.Exploração e gestão do sistema multimunicipal de saneamento de águas residuais da península de Setúbal para recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos Municípios de Alcochete, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal. 2.Construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria das obras e equipamentos necessários para o desenvolvimento da actividade prevista no número anterior. 3.A sociedade poderá, desde que para o efeito esteja habilitada, exercer outras actividades para além daquelas que constituem o objecto da concessão, desde que consideradas acessórias ou complementares e devidamente autorizadas pelo concedente.	08/11/03	25.000.000,00	1.156.040,00	4,62

104. Quanto à apreciação do objecto e do capital social, nada de relevante se constatou.

105.No que respeita às relações financeiras estabelecidas entre a autarquia e as empresas participadas nos exercícios em análise, ocorreram os seguintes fluxos financeiros:

Quadro 16 – Fluxos financeiros entre a CMP e as empresas participadas

Entidade	CMP – Entidades Participadas	Entidades Participadas – CMP
----------	------------------------------	------------------------------



		Valor (€)	Natureza do Fluxo	Valor (€)	Natureza do Fluxo
2003	Amarsul	0,00		2.634,82	Distribuição de Dividendos relativos ao exercício de 2002
	CDR	72.500,00*	Subscrição de capital social – aumento	0,00	
	Limarsul	174.325,00	Aquisição de 34.865 acções respeitante ao capital social da Amarsul detido por esta entidade	9.404,36	Dividendos provenientes do contrato de cessão de crédito celebrado entre a Limarsul e o Município de Palmela
	Palmela Desportos, EM	721.986,08	Contrato-programa	0,00	
150.000,00		Compensação pela prática de preços sociais – Fev. a Set. de 2000	0,00		
2004	Amarsul	0,00		11.929,86	Distribuição de dividendos relativos ao exercício de 2003
	CDR	92.500,00	Aumento de capital social		
		95.000,00	Contrato de suprimento		
	Limarsul	0,00		22.941,06	Distribuição final de excedentes monetários (extinção da Limarsul)
	Palmela Desportos, EM	98.004,81	Aumento de capital social		
		680.069,30	Contrato-programa		
		36.960,00	Utilização do equipamento desportivo		
Simarsul	346.812,00	Subscrição de 30% da participação social			

*Esta quantia foi reposta, em 2004, no âmbito do processo de transformação/unificação do capital social da empresa.

106. Detendo a CMP a totalidade do capital social da Palmela Desportos, E.M, e tendo sido para esta entidade que transferiu mais verbas nos exercícios de 2003 e 2004, seleccionou-se, para análise, os fluxos financeiros que ocorreram entre ambas, bem como as relações subjacentes.

A quantia de €150.000,00, referente à “compensação pela prática de preços sociais – Fevereiro a Setembro de 2000”, transferida em 2003, e a de €98.004,81 relativa a “aumento de capital”, transferida em 2004, fazem parte de uma operação financeira que emergiu da situação da empresa expressa no balanço de 31 de Dezembro de 2002, ou seja, do facto de existir um capital próprio negativo de €112.813.

Com efeito, a Palmela Desporto, EM apresentou à CMP uma proposta de alteração do capital social (€199.519,16), aprovada por unanimidade, em reunião do Conselho de Administração de 05/12/03, da qual constam os seguintes dados:

Quadro 17 – Resultados líquidos da Palmela Desporto, EM

Ano	Resultado líquido (€)
2000	(340.422,84)
2001	43.783,90
2002	(15.692,90)
2003*	(21.310,00)

*previsional

Face à situação financeira descrita e ao estabelecido no art. 35º do Código das Sociedades Comerciais¹⁵, a CMP aprovou uma alteração do capital social da empresa, em 17/12/2003, nos seguintes termos:

- Redução do capital social de €199.519,16 para €1.995,19;



- Aumento, posterior, do capital social para €100.000,00, com uma entrada de capital, em dinheiro, no montante de €98.004,81;
- Entrada directa de €150.000 para cobertura de resultados transitados (respeitante à transferência da compensação pela prática de preços sociais – Fev. a Set. de 2000 referida no quadro 16 supra).

Assim, nos capitais próprios da empresa verificaram-se as seguintes variações:

Quadro 18 – Capitais Próprios da Palmela Desporto, EM

Ano	Capital Social (€)	Total do Capital Próprio
2000	199.519,16	(140.903,68)
2001	199.519,16	(97.119,28)
2002	199.519,16	(112.812,69)
2003	199.519,16	8.113,72
2004	100.000,00	113.927,00

Fonte: Documentos de prestação de contas da Palmela Desporto, EM

Com esta operação financeira, a CMP, no exercício de 2003 e 2004, transferiu, em dinheiro, para a empresa o montante total de €248.004,81, visando, como se disse, regularizar a situação financeira da empresa.

Assim, embora o balanço de 31 de Dezembro de 2003, expresse, ainda, um capital próprio inferior a metade do capital social, já o balanço relativo ao exercício de 2004 apresenta um total de capital próprio superior ao capital social.

107. Importa, ainda, referir que entre as duas entidades, nos exercícios de 2003 e de 2004, vigoraram os seguintes contratos-programa celebrados ao abrigo do art. 31º da Lei n.º 58/98, de 18/08:

- Atribuição de um subsídio à exploração devido pela prática de preços sociais nos serviços prestados;
- Transferência de verbas relativas à execução do “programa aprender a nadar”, “+ 60 programa municipal de actividade física” e “utilização de equipamentos desportivos”.

Salienta-se, contudo, que a empresa, desde o início da sua actividade, apenas recupera o seu equilíbrio financeiro quando a autarquia transfere verbas que se destinam ou a evitar prejuízos ou a colmatar prejuízos acumulados, conforme, aliás, se demonstrou no parágrafo anterior.

108. Por outro lado, mantém-se na autarquia a Divisão de Desporto à qual incumbe, entre outras, a actividade de coordenar e gerir os Programas de Desenvolvimento Desportivo e o de Associativismo Desportivo, conforme se pode verificar no Relatório de Gestão.

Nessa medida, afigura-se que a autarquia deverá analisar e avaliar a situação da Palmela Desportos EM, com vista a torná-la menos dependente financeiramente da CMP e a evitar uma eventual duplicação de actividades entre ambas as entidades.



TRANSFERÊNCIAS

109. O montante total de transferências efectuadas, em 2004, sofreu uma ligeira quebra em relação a 2003 devido, essencialmente, ao decréscimo de 35% das transferências de capital, que ocorreu tanto ao nível das transferências para a Administração Local (Freguesias) como para as Instituições s/ fins lucrativos.

Quadro 19 – Transferências 2003 e 2004

Descrição	2003 (€)	2004 (€)
Transferências correntes	3.015.182	3.317.001
Transferências de capital	1.131.750	736.685
Soma	4.146.932	4.053.686
Total da despesa	41.884.967	46.029.762
%	9,9	8,8

110. A análise efectuada no domínio das transferências centrou-se, fundamentalmente, em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte e entidades beneficiárias, previamente seleccionadas.

111. Efectuado o levantamento do respectivo SCI, e após a realização de testes de conformidade, conclui-se que o sistema é pouco fiável, carecendo de algum aperfeiçoamento, nomeadamente no que respeita ao controlo *a posteriori* dos apoios financeiros atribuídos, de forma a verificar se as verbas foram efectivamente aplicadas para o fim previsto.

112. Todos os apoios financeiros foram concedidos por deliberação camarária, sendo que para os enquadráveis nos programas de desenvolvimento desportivo, por norma, são celebrados Protocolos. É ainda de referir que os mesmos foram publicitados observando o estatuído no art. 1º da Lei n.º 26/94, de 19/08.

113. Foram verificados, através de testes substantivos, os processos correspondentes às transferências efectuadas a favor das entidades a seguir identificadas:

Quadro 20 – Entidades subsidiadas pela autarquia

Designação	2003 (€)	2004 (€)
Palmelense Futebol Clube	94.700,00	92.863,00
Clube Desportivo Pinhalnovense	118.550,00	205.986,00
Assoc. Serv. Sociais e Culturais dos Trabalhadores do Município de Palmela	161.600,00	187.850,00
Assoc. Festas Populares de Pinhal Novo – Des. Cultural Local	58.400,00	56.900,00
AMI - Assistência Médica Internacional	31.450,00	35.000,00

Após apreciação documental, constatou-se que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e a al. a) e b) do n.º 4 do art.º 64º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/09. Contudo, verificou-se que o controlo de algumas das verbas atribuídas não está a ser feito nos



exactos termos contidos nos contratos-programa e protocolos de desenvolvimento desportivo.

PESSOAL EM REGIME DE TAREFA OU AVENÇA

114. Os contratos de prestação de serviços em regime de tarefa ou avença celebrados em 2003 e 2004 ascenderam a €696.792,99 e a €684.579,80 respectivamente, tendo sido seleccionados, aleatoriamente, os seguintes processos:

Quadro 21 – Contratos de Prestação de Serviços/Avenças objecto de análise

Proc. N.º	Objecto*	Procedimento adoptado	Valor da adjudicação (€)	Data do contrato	
1**	01/00	- Elaborar estudos e pareceres tendo em vista a implementação do Gabinete de Apoio à Actividade Económica, incluindo a revisão do quadro de funções, regulamento de funcionamento e adequação dos objectivos desta unidade orgânica às políticas municipais; - Assessorar o eleito responsável pelo pelouro do Desenvolvimento Económico no relacionamento com os agentes económicos interessados em investir no concelho elaborando pareceres técnicos e outras actividades que lhe sejam solicitadas; - Elaborar propostas de acções destinadas a melhorar os instrumentos de recolha, sistematização e actualização da informação relativa a actividades económicas desenvolvidas no território do Município; - Apoiar a elaboração de documentos destinados a promover potencialidades económicas do Município, dirigidos aos agentes económicos; - Elaborar propostas de acções a desenvolver no âmbito do GAEE, tendo por objectivo a promoção e valorização da economia local	Ajuste directo	34.087,85	01/03/00
2	04/01	Prestação de apoio técnico relacionado com a Engenharia Urbana, nomeadamente sistemas de saneamento básico, vias urbanas e interurbanas	Consulta prévia (3 entidades)	11.971,15	31/10/01
3	03/00	- Coordenação dos programas de Desenvolvimento Desportivo, designadamente nas modalidades de Basquetebol, Ginástica e Judo; - Assessoria e elaboração de pareceres sobre assuntos relacionados com a política desportiva da Câmara Municipal	Consulta prévia (3 entidades)	17.238,46	01/08/00
4	03/02	Prestação de trabalhos de colaboração na Divisão de Desporto, a nível de concepção, organização, realização e avaliação, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Atletismo no concelho de Palmela e da animação desportiva	Consulta prévia (2 entidades)	8.978,40	03/09/02
5	03/01	Prestação de serviços técnicos relacionados com o Programa de Desenvolvimento de Basquetebol desta Câmara Municipal	Consulta prévia (2 entidades)	6.374,64	19/07/01
6	02/02	Assessoria à Vereadora Adília Candeias, na elaboração de pareceres/informações técnicas, apresentando propostas de acções destinadas a melhorar a prestação na área cultural, da Educação, do Desporto e Recursos Humanos, e outras actividades que lhe sejam solicitadas	Ajuste directo	31.768,60	27/03/02

(*) Transcrição dos respectivos contratos

(**) Este prestador de serviços desempenha funções de vogal do Conselho de Administração da Palmela Desportos, EM

115. A celebração dos contratos (1) e (6) deveria ter sido precedida, face ao valor, do procedimento de consulta prévia a 5 entidades, havendo, na escolha de ajuste directo, violação do disposto no art. 81, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99. Com efeito, a fundamentação legal invocada pela CMP para o recurso ao ajuste directo (art. 86º, n.º 1, al. d) do DL n.º 197/99) não é aplicável nos casos em apreço, pois não resulta dos processos analisados que apenas aqueles prestadores tivessem aptidões técnicas para executar os serviços descritos no objecto dos contratos.

A falta do procedimento legal implica a sanção da nulidade, nos termos do art. 133º, n.º 2, al. f), do CPA.

Assim, face à inexistência do procedimento por consulta prévia que se impunha, as despesas foram ilegalmente autorizadas, pelos responsáveis identificados no Quadro



das Eventuais Infracções Financeiras (fls. 71), o mesmo ocorrendo com os respectivos pagamentos autorizados, em 2003 e em 2004, pelo Vereador do Pelouro de Administração e Finanças e pelo Director de DAGF, violando o disposto no art. 81, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

116. Relativamente à tramitação do processo de contratação verificou-se ainda que, quer no caso do contrato (1) quer no do contrato (3), face ao valor contratual estimado, as propostas dos concorrentes deveriam ser acompanhadas de declaração constante do anexo I do DL n.º 197/99, conforme dispõe o art. 152º, n.º 3, deste diploma, o que não se verificou. Ora a violação deste preceito é cominada com a sanção prevista na al. c) do n.º 4 deste preceito – a exclusão da proposta.

Assim sendo, a autorização da despesa e dos pagamentos autorizados em 2003 e em 2004, pelos responsáveis identificados no Quadro das Infracções Financeiras (fls. 71), violaram o estatuído no artº 152º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 08/06, e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

117. Na resposta a esta matéria os responsáveis invocam que *“...está inequivocamente formulado o juízo, subjectivo, por quem, na Autarquia, detinha competência para o fazer, de cada uma das prestações só poder ser assegurada por aquele prestador em concreto, em virtude da sua aptidão técnica, ...”*. Consideram, ainda, que *“o juízo sobre a aptidão técnica ou artística que determina que a prestação de um serviço apenas possa ser concretizada por um prestador de serviço é, por definição, um juízo subjectivo”* o qual *“só a entidade pública contratante pode fazer”* e que *“ao Tribunal apenas cabe verificar se o prestador possui os requisitos razoáveis e adequados para satisfazer a prestação que lhe é contratada....”*. Os responsáveis dizem, ainda, que o contrato (6) *“...cessou, por iniciativa do prestador, e mediante despacho da Sra. Presidente da Câmara, em 11/01/06”*, que o contrato (3) *“cessou em 30/11/2005”* e que quanto ao contrato (1) *“...foi solicitado ao prestador de serviços declaração (cópia anexa) pela qual atestasse que à data da celebração do contrato cumpria todos os requisitos para concorrer à adjudicação do serviço”*.

Relativamente a esta matéria, mantém-se o exposto no anteriormente, porquanto a posição nele assumida alicerça-se na jurisprudência do Tribunal de Contas¹⁶, segundo a qual a Administração pode recorrer ao ajuste directo com fundamento na aptidão técnica do concorrente, quando o serviço apenas possa ser elaborado por uma determinada pessoa (vg. Acórdão n.º 101/2003 -1ª S/SS, de 14 de Outubro), o que não se demonstrou *in casu*. Acresce que os factos invocados pelos responsáveis ou não foram comprovados documentalmente (contratos 3 e 6) ou no caso em que tal se

verificou (contrato 1), uma vez que foi anexa à resposta cópia da declaração em falta no processo de contratação, se verifica que a mesma se reporta 01/03/00 e que, nos termos da lei, a sua falta no decurso do processo de contratação determina a exclusão do concorrente. Atente-se ainda que esta declaração foi apresentada pelo prestador de serviços apenas na sequência da presente auditoria.



Assim, face ao expendido, a autorização da despesa e dos pagamentos, nos montantes totais de €83.094,91 e €176.424,12 respectivamente, são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

118. As rubricas relativas a aquisições de serviços que, de acordo com o PG/PA, foram analisadas, constam no quadro seguinte, apresentando-se, também, a sua variação nos exercícios em análise:

Quadro 22 – Aquisição de Bens e Serviços em 2003 e 2004

Classificação Económica	Descrição	2003 (€)	2004 (€)	Δ 04-03
02.02.06	Locação de Material de Transporte	160.089,97	51.155,69	(68%)
02.02.20	Aquisição de Serviços – Outros trabalhos especializados	1.596.570,53	2.422.939,14	52%
02.02.25	Aquisição de Serviços – Outros Serviços	2.023.448,63	984.256,37	(51%)

Locação de material de transporte:

119. No exercício de 2003, devido ao estado de envelhecimento do parque automóvel, a CMP recorreu com regularidade e frequência, cfr. quadros a fls. 416 a 430 do vol. VI, à locação de material de transporte. Por norma, as aquisições foram efectuadas isoladamente e suportadas por requisições adoptando, na maioria das situações, como procedimento o ajuste directo. Dado ter-se constatado que se tratou de necessidades permanentes dos serviços, originando várias contratações ao longo de todo o ano, afigura-se que teria sido mais correcto o Município ter efectuado um estudo prévio dessas necessidades, de modo a proceder à sua contratação global o que se poderia traduzir em benefícios contratuais para a autarquia, bem como numa menor sobrecarga administrativa.

Contudo, em 2004, o procedimento foi alterado tal como está patenteado no decréscimo, 68%, que a rubrica apresenta, verificando-se o reforço da frota automóvel com a aquisição de novas viaturas.

Outros trabalhos especializados:

120. Nos exercícios auditados vigoraram na CMP os contratos celebrados com a ODEON/DEGRÉMONT, que seguidamente se identificam e que tiveram como objecto a exploração e manutenção da ETARI de Palmela.

Quadro 23 – Contratos celebrados com a ODEON/DEGRÉMONT



Contrato						Procedimento
N.º	Data	Valor (€)	Duração	Início	Fim	
1	08.07.98	*400.023,15	5 anos	16.10.98	15.10.03	Concurso Público
2	29.12.03	89.035,42	5 meses	29.12.03	28.05.04	Concurso Limitado s/ publicação de anúncio
3	01.04.04	83.103,89	4 meses	01.03.04	30.06.04	Negociação s/ publicação prévia de anúncio
4	10.09.04	83.103,89	4 meses	16.07.04	15.11.04	Negociação s/ publicação prévia de anúncio
5	07.02.05	83.103,89	4 meses	07.02.05	07.06.05	Negociação s/ publicação prévia de anúncio

*Valor anual

121. Da análise efectuada, salientam-se as seguintes situações:

Para o período de 16/10 a 28/12/03 não existe qualquer contrato, tendo a prestação de serviços sido realizada nos termos do anterior, sendo que os pagamentos, efectuados em 2004 a coberto da OP n.º 700, ascenderam a €44.793,14.

Considerando este montante e atento o disposto no art. 81º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, de 08/06, a respectiva aquisição de serviços deveria ter sido precedida de consulta prévia a cinco fornecedores, pelo que se consideram ilegais aqueles pagamentos. Acresce o facto de a despesa não ter sido autorizada conforme determina a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo o responsável pela autorização do pagamento o vereador do pelouro de Administração e Finanças.

122. Por sua vez, atenta a data do termo da cessação do segundo contrato e a data de início do terceiro, conclui-se que as partes procederam à revogação tácita daquele quando faltavam ainda cerca de 90 dias para o seu termo.

Face à ausência de circunstâncias que fundamentem a revogação daquele contrato antes do termo, uma vez que se tratam de negócios jurídicos com o mesmo objecto e com a mesma entidade, o facto de a cláusula remuneratória do terceiro contrato ser mais elevada, conduziu a um acréscimo de encargos para a CMP de cerca de 8.906,67€¹⁷ sem se vislumbrar qual a razão para tal procedimento.

123. A prestação de serviços referente à primeira quinzena de Julho de 2004, que ascende a €10.387,98¹⁸, paga pela OP n.º 7281, não está englobada por nenhum daqueles contratos.

A inerente despesa deveria ter sido precedida de consulta prévia a dois fornecedores nos termos no art. 81º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, pelo que se consideram ilegais os respectivos pagamentos por violação do normativo legal anteriormente citado e da al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, encontrando-se os responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento identificados no Quadro de Eventuais Infracções Financeiras, a fls. 70.

124. Acresce, ainda, que, atenta a data do termo da cessação do quarto contrato e a data de início do quinto, se conclui que o período temporal compreendido entre a segunda quinzena de Novembro de 2004 e o dia 07/02/05, não se encontra abrangido por



qualquer contrato, apesar de a prestação de serviços ter sido efectuada de modo continuado.

Face ao montante envolvido, €43.647,00¹⁹ acrescido de IVA, e atento o disposto no art. 81º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99, a despesa deveria ter sido precedida de consulta prévia a cinco fornecedores. Nestes termos, conclui-se que os pagamentos efectuados, em 2004 e 2005 a coberto das OP's n.ºs 10089/04 e 3484/05 e que ascenderam a €31.163,95²⁰, são ilegais por violação do citado preceito legal e da al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, encontrando-se os responsáveis pela autorização da despesa e do pagamento identificados no Quadro de Eventuais Infracções Financeiras, a fls. 70.

125. Por último, refira-se que a razão subjacente ao facto de a CMP ter efectuado sucessivos procedimentos para prestação de serviços de “Exploração e manutenção da ETARI de Palmela” foi essencialmente devido à CMP ser parte constituinte da empresa multimunicipal SIMARSUL, SA, criada exclusivamente para exploração das águas residuais domésticas dos concelhos da Península de Setúbal, e do início da actividade desta ter sido sucessivamente adiado.

126. Exercendo o contraditório, os responsáveis da autarquia vieram responder que:

“(...) todas as prestações de serviços efectuadas e facturadas pela Ondeon/Dégremont à Câmara Municipal de Palmela no período compreendido entre 16/10/98 e 15/03/2005 o foram sempre ao abrigo de contratações desenvolvidas nos termos legalmente previstos para os montantes em causa.

Concretizando:

- 1. No período de 16/10/2003 a 28/12/2003 vigorou o 2º contrato em 29/12/2003, e cujos trabalhos foram consignados em 16/10/2003, conforme declaração anexa;*
- 2. O 2º contrato não foi revogado antes do seu termo de vigência, uma vez que este se iniciou em 16/10/2003 e, não obstante o erro material constante do 3º contrato quanto ao início da sua vigência em 01/03/2004, os serviços sempre agiram segundo o entendimento, materialmente correcto, de que o contrato apenas produziu efeitos a 16/03/2004;*
- 3. A prestação de serviços referentes à 1ª quinzena de Julho de 2004 foi prestada no âmbito do 3º contrato, cujo início de vigência ocorreu em 16/03/2004;*
- 4. A prestação de serviços referente ao período entre 16/11/2004 e 07/02/2005 foi prestado no âmbito do 5º contrato, cujos trabalhos foram consignados em 16/11/2004, conforme declaração anexa.”.*

Tais asserções não relevam porquanto:

- a) O acto de consignação é sempre posterior à celebração do contrato (vd. n.º 1 do art. 152º do DL n.º 59/99) e o conceito “*tout court*”, cuja consagração legal se encontra prevista nos artigos 150º a 152º do DL n.º 59/99, de 02/03, tem por escopo disciplinar as regras de execução dos contratos de empreitada de obras públicas, não se aplicando à generalidade dos contratos de aquisição de bens e serviços (vd Sentença



13/2001 – 3ª S/1ª Instância de 12/07), pelo que não são de acolher as declarações apresentadas;

- b) A alegação de que a execução dos contratos se aferem à data da sua consignação, só releva como referência ao início de produção de efeitos dos mesmos. Não constando dos clausulados previsão para o início da sua execução, nem se prevendo, nos mesmos, a possibilidade de retroactividade dos seus efeitos contratuais, teve-se como data de início de efeitos, a data da sua celebração, coincidente, aliás, com a informação prestada pelos serviços no decurso do trabalho de campo (fls. 523 do vol. V).

Face ao exposto, mantém-se a factualidade descrita, tendo os responsáveis identificados no Quadro de Eventuais Infracções Financeiras, a fls. 70 do presente Relatório, praticado actos passíveis de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

127. Relativamente aos encargos com as publicações “Boletim Municipal” e “Catavento”, agenda de acontecimentos do concelho de Palmela, verifica-se que alguns dos serviços contratados, nos exercícios de 2003 e 2004, foram faseados em dois ou mais períodos.

Ora, nos anos anteriores (2001 e 2002) estas publicações tinham sido periódicas, Catavento – 12 edições e Boletim Municipal – 8 edições (vd. informação a fls. 125A do vol. VI), pelo que os serviços municipais, no acto da abertura do procedimento, dispunham de elementos que lhes permitia concluir que cada uma destas aquisições deveria ter sido adjudicada anualmente. Assim, a autarquia, cindindo a despesa em vários procedimentos, mais não fez do que proceder ao seu fraccionamento.

Atentos os valores anuais envolvidos relativamente a cada uma das publicações, o procedimento que a autarquia adoptou e o que deveria ter adoptado seriam os que se apresentam:

Quadro 24 – Procedimentos concursais adoptados e os legalmente exigidos

	Fornecedor	Serviço prestado	Período	Valor (€)	Procedimento adoptado	Fundamento legal	Procedimento legalmente exigido	Fundamento legal
2003	Armazéns Papeis do Sado	Execução gráfica	Janeiro/03	4.950,00	Ajuste directo	Artº. 81º, n.º 3, al. a) do DL n.º 197/99		
			6 edições	37.011,42	Consulta Prévia	Artº. 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99		
			5 edições	28.530,00	Consulta Prévia	Artº. 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99		
	Total			70.491,42			Negociação s/ pub. prévia de anúncio ou concurso limitado s/ apresentação de candidaturas	Artº. 80º, n.º 4, do DL n.º 197/99
	Paulo Hasse	Concepção gráfica/paginação	6 meses	4.641,00	Ajuste directo	Artº. 81º, n.º 3, al.		



		Paginação das edições de Jul. a Dez.	6 meses	4.641,00	Ajuste directo			
		Total		9.282,00			Consulta Prévia	Art.º 81.º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99
2004	CATAVENTO	Paulo Hasse Paixão	Concepção gráfica/paginação	6 meses	4.464,00	Ajuste directo	Art.º 81.º, n.º 3, al. a) do DL n.º 197/99	
			Paginação das edições de Jul. a Dez.	6 meses	4.464,00	Ajuste directo		
		Total		8.928,00			Consulta Prévia	Art.º 81.º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99
		Ecotaxa	Distribuição nos estabelecimentos de restauração e hotelaria - Setúbal	6 meses	4.301,00	Ajuste directo	Art.º 81.º, n.º 3, al. a) do DL n.º 197/99	
				6 meses	4.301,00	Ajuste directo		
Total		8.602,00			Consulta Prévia	Art.º 81.º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99		

Face ao exposto considera-se ilegal a realização da despesa e os respectivos pagamentos por violação da legislação referenciada na coluna, do quadro supra, fundamento legal e dos art.ºs 9.º, 10.º e 16.º todos do DL n.º 197/99, bem como a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo os responsáveis identificados no Quadro de Eventuais Infracções Financeiras, a fls. 70.

128. Relativamente às questões anteriormente elencadas os responsáveis em sede de contraditório vêm informar o seguinte:

a) Catavento, Armazéns Papéis do Sado e Paulo Hasse Paixão, 2003 – “(...) a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, (...) cujos custos não estavam à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação definitivamente consolidados.

Prosseguindo uma política de rigor orçamental e de custos, e considerando que em qualquer caso o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não deveria ser ultrapassada, optou-se então por realizar duas adjudicações (a primeira respeitante a apenas uma edição e a segunda relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, e avaliar da eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.”

A argumentação apresentada não é de acolher, porquanto, no decurso de 2003 a CMP procedeu a três adjudicações à empresa Armazéns Papéis do Sado da publicação em causa, para além das duas referidas pelos responsáveis, mais uma terceira respeitante a 5 números para o período de Agosto a Dezembro (vd. informação técnica n.º 374/2003, de 26/06, da Divisão de Informação e Comunicação a fls. 134 do vol. VI).

Assim poderá admitir-se que a edição de Janeiro tenha correspondido à fase de remodelação, contudo já não é de aceitar que as restantes edições anuais (onze) se tenham fraccionado em duas adjudicações (6 e 5 edições) sendo a própria lei a determinar 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. 16.º do DL 197/99).

Relativamente ao prestador de serviço Paulo Hasse Paixão, o refutado não está de acordo com a realidade dos factos, porquanto foram efectuadas duas adjudicações de



6 meses cada uma, procedimento este que, também, não é aceitável pelos fundamentos anteriormente invocados.

Quanto às condicionantes invocadas, cabia aos decisores efectuar um adequado planeamento de modo a estas não constituírem entrave ao cumprimento das disposições legais aplicáveis, pelo que não pode extrair-se outra conclusão senão a já anteriormente expandida.

- b) Catavento (Paulo Hasse Paixão), 2004 – “ (...) os serviços em questão consubstanciam manifestamente uma prestação de carácter intelectual, que se admite não permitir a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicadas aos restantes procedimentos.

Efectivamente, tendo no ano de 2003 ocorrido uma profunda remodelação da imagem gráfica da publicação, existia uma forte contingência de em 2004 ser ainda necessário realizar pequenos ajustes nessa mesma imagem, o que inviabilizava a especificação dos termos contratuais em termos gerais. (...)

Por último, deve referir-se que a prestação em causa, respeitando a criação artística de design gráfico, sempre poderia (deveria) ter sido adjudicada ao abrigo das disposições relativas à prestação de serviços de carácter intelectual, isto é, por ajuste directo ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art.º 81º do DL n.º 197/99 (...).”

Tal entendimento não é de acolher porque, sendo esta uma norma de excepção, os casos nela enquadráveis deverão ser objecto de adequada e prévia fundamentação de modo a não subsistir qualquer dúvida de que tais serviços só poderiam ser eficazmente levados a efeito apenas e só por aquele prestador.

Assim, no caso em análise e porque se trata de serviços a serem prestados no âmbito de *design* gráfico entende-se que tais funções poderiam ser prestadas por um número indeterminado de profissionais liberais/entidades para tal habilitados.

Acresce que a CMP ao recorrer aos ajustes directos (duas adjudicações de 6 meses cada), tal como nos casos anteriores, fraccionou a despesa sendo a própria lei a determinar 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).

São, pois, de manter as conclusões iniciais, por violação das disposições legais aplicáveis e identificadas no quadro 24.

- c) Catavento (Ecotaxa), 2004 – “(...) Os procedimentos em questão foram adoptados num quadro de alterações substanciais do projecto editorial “Catavento”, que não permitia alcançar desde o início na sua plenitude o impacto nos custos de distribuição, tendo ocorrido a necessidade de realizar duas adjudicações sucessivas para assegurar, apesar de tudo, a distribuição de diferentes edições da publicação”.



Os argumentos invocados pelos responsáveis não são de atender, porquanto cabia aos decisores efectuar um adequado planeamento de modo a ultrapassar as condicionantes invocadas para não constituírem entrave ao cumprimento das disposições legais aplicáveis. Assim, não pode extrair-se outra conclusão senão a já expendida.

Nestes termos, as situações identificadas nas alíneas a), b) e c) são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Outros serviços:

129. A autarquia procedeu ao pagamento a João José Cardoso Caleira da quantia €2.677,50 (OP n.º 1298) referente a trabalhos de alisamento de terras no campo de futebol do **Quintajense Futebol Clube**.

Questionados os serviços sobre a classificação e finalidade da despesa, estes informaram que o clube tinha solicitado o apoio do Município para a realização daqueles trabalhos, através do recurso a máquinas municipais e que, não tendo sido possível à autarquia dar resposta através de meios próprios, procedeu à contratação desses serviços. Acrescentou, ainda, que este tipo de serviço prestado ao movimento associativo era de carácter excepcional (informação a fls. 477 do Vol. VII).

Em face do exposto, constata-se que estamos perante uma prestação de serviços, sem contrapartida para a CMP mas, sim, para benefício directo de um terceiro. Assim, afigura-se que esta despesa consubstancia um subsídio, pelo que carecia de ser autorizado pelo órgão executivo nos termos do disposto no n.º 4, al. b), do art.º 64º da Lei n.º 169/99, o que não sucedeu.

Quanto à tramitação da despesa apurou-se a seguinte factualidade:

- a factura do fornecedor é de 07/01/03;
- a informação técnica n.º 08/DD do Departamento de Cultura e Desporto é de 11/01/03, na qual se refere que não foi efectuado cabimento prévio e que os trabalhos já estavam realizados;
- o despacho do Director do referido Departamento, a solicitar a cabimentação e o pagamento, é de 13/01/03.

Conclui-se, assim, que não houve autorização da despesa, o que, contrariando a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, consubstancia uma despesa ilegal cujo pagamento foi autorizado pelo vereador do pelouro de Administração e Finanças.

Relativamente a esta questão o referido responsável veio contestar afirmando que "(...) *somos de entender que a autorização da prestação de serviços/subsídio pelo vereador ... que resulta implicitamente contida na autorização do pagamento, para efeitos do citado artigo 64º, n.º 4 da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (matéria indelegável, excepto quanto às alíneas c) e e) que in casu não relevam), consubstancia um vício de incompetência relativa, cominado nos termos do artigo*



135º do CPA com a sua anulabilidade, porquanto não integra o elenco ou causas de nulidade previstas nos artigos 95º da referida Lei e 133º do CPA”.

Ainda que seja de aceitar a posição assumida pelos responsáveis quanto à existência de um vício de incompetência relativa, era a mesma passível de ratificação pelo órgão competente, nos termos do 137º do CPA, o que não ocorreu. No entanto, é de manter tudo o que ficou expresso quanto à tramitação da despesa, sendo a situação 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.

130. A CMP procedeu ao pagamento da empreitada de “*Demolição de Fachada e paredes interiores dos edifícios sitos na Rua Augusto Cardoso, n.º 70*”, no valor de €21.933,45 (OP n.º 11872, de 19/12/2003).

Esta acção foi levada a cabo pelo Município na sequência das infrutíferas tentativas efectuadas junto dos proprietários para estes procederem à demolição do imóvel e porque estavam em causa condições de segurança, quer de peões quer de veículos, devidas a iminente derrocada da construção.

É de referir, contudo, que a Autarquia, até ao fim do trabalho de campo, não encetou qualquer diligência no sentido de ser ressarcida das despesas em que incorreu.

Assim, e porque se trata de um encargo da responsabilidade de um particular, deveriam os serviços desencadear os mecanismos necessários tendentes à arrecadação da receita correspondente ao montante da despesa suportada, para além de reflectir esse direito nas demonstrações financeiras.

131. A CMP procedeu ao pagamento de €3.420,00 (OP n.º 6982/04), pela confecção de trajos para a Confraria Gastronómica de Palmela, oferecidos pelo Município.

Trata-se de material para entidade legalmente constituída, destinado a utilizar directamente na prossecução das suas actividades, considerando-se, assim, uma forma de apoio, ainda que em espécie, que se qualifica como um subsídio, pelo que deveria ter sido autorizado pelo órgão executivo nos termos do n.º 4, al b), do artº. 64º da Lei n.º 169/99, o que não ocorreu, encontrando-se o responsável pelo pagamento identificado no Quadro de Eventuais Infracções Financeiras, a fls. 71.

O dirigente responsável pelo pagamento veio argumentar que “*(...) somos de entender que a autorização da prestação de serviço/subsídio pelo titular de cargo dirigente com competência subdelegada para autorização de despesas até €5.000 que resulta implicitamente contida na autorização do pagamento, para efeitos do citado artigo 64º, n.º 4, da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (matéria indelegável, excepto quanto às alíneas c) e e) que in casu não relevam), consubstancia um vício de incompetência relativa, cominado nos termos do artigo 135º do CPA com a sua anulabilidade, porquanto não integra o elenco ou causas de nulidade previstas nos artigos 95º da referida Lei e 133º do CPA”.*



Não obstante a argumentação deduzida pelos responsáveis os mesmos não diligenciaram de acordo com o preceituado no art.º 137º do CPA, ou seja, pela ratificação do acto ferido do vício de incompetência relativa. Subsistindo a irregularidade apontada, 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.

132. Com o objectivo de proceder à manutenção dos Espaços de Jogo e Recreio (EJR) municipais, no exercício de 2003 (Fevereiro) foram consultadas sete empresas. A cada uma das entidades foi solicitada a apresentação de uma proposta para contrato de manutenção dos equipamentos que comercializava, à excepção da *Serviciti* que é especializada nestes serviços e faz a manutenção a equipamentos de diversas marcas.

Das empresas consultadas, apenas responderam três, tendo sido proposta a adjudicação deste trabalho e celebrados os respectivos contratos, válidos até 31/12/2003 (vd. fls. 475A a 475CP do vol.VII), com a *Serviciti*, referente a dez EJR, e com a empresa *Fernando Gaspar*, dois EJR, com validade de um ano, uma vez que é a importadora dos equipamentos colocados naqueles dois espaços.

No final de 2003 a *Serviciti* propôs a renovação dos contratos de manutenção, e nessa sequência a CMP solicitou a apresentação dos orçamentos discriminados por cada Espaço de Jogo e Recreio, para contratos anuais e semestrais, e a inclusão de mais um espaço. Após análise dos elementos solicitados, e ao abrigo do art. 86º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, adjudicou os serviços em causa, por ajuste directo, celebrando onze contratos individuais anuais para os EJR²¹.

Posteriormente, os serviços vieram esclarecer que a fundamentação legal invocada se ficou a dever ao entendimento quanto à continuidade do serviço e ao grau de satisfação evidenciado pela prestação da empresa considerando, contudo, que a fundamentação mais correcta seria o art. 81º, n.º 3, al. a), do citado DL n.º 197/99.

Face ao exposto, não se pode retirar outra conclusão senão a de que este serviço, que poderia ser objecto de uma aquisição global, foi cindido em onze contratos, pelo que a autarquia mais não fez do que fraccionar a correspondente despesa.

Nestes termos, e atendendo ao valor global da prestação de serviços, €7.945,00 acrescido de IVA, o procedimento adoptado deveria ter sido a consulta prévia a dois prestadores deste serviço nos termos art.º 81º, n.º 1, al. c), do aludido DL n.º 197/99.

Assim, 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 81º, n.º 1, al. c), todos do DL n.º 197/99, bem como a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo os responsáveis identificados no Quadro das Eventuais Infracções Financeiras a fls. 73.

133. Os responsáveis da autarquia vêm agora esclarecer que “(...) *Analizando os diferentes locais de realização das diferentes prestações, não pode deixar de concluir-se estarmos perante prestações autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo*”.



Discorda-se da argumentação apresentada pelos responsáveis porquanto, se está perante prestações de igual natureza e objecto, sendo que a despesa a considerar, para efeitos da análise efectuada, reporta-se ao total dos custos com a aquisição de bens e serviços à entidade *Serviciti*. Atenta a factualidade descrita, verifica-se uma clara intenção de proceder a um fraccionamento da despesa, com o intuito de se subtraírem ao regime procedimental correcto (consulta prévia a dois prestadores, nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99, de 08/06), em violação do estipulado no n.º 1 do art. 16º do já referido diploma legal.

Mantém-se o anteriormente expendido sendo a correspondente despesa ilegal e 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.

134. Por último, refira-se que, atendendo à natureza das despesas pagas através das ordens de pagamento que seguidamente se identificam, encontram-se as mesmas incorrectamente classificadas.

Quadro 25 – Despesas incorrectamente classificadas

Ordem de pagamento			Classificação económica correcta	Designação
N.º	Valor (€)	Referente a:		
2084/03	2.080,72	Aquisição de viagens para participação da Presidente da Câmara e de um funcionário municipal no Fórum das Autoridades Locais	02.02.13	Aquisição de serviços – Deslocações e estadias
8893/03	1.066,90	Aquisição de viagem e alojamento destinadas à participação de duas técnicas municipais num Simpósio Internacional da Vinha e do Vinho	01.02.04	Despesas com pessoal – Ajudas de custo
9498/03	1.974,84	Aquisição de serviços efectuada a uma empresa da especialidade para levantamento de mercadorias na DGA provenientes de Cabo Verde e destinada a incorporar os stands da Festa da Vindima – 2003	02.02.10	Aquisição de serviços – Transportes

Para as situações enumeradas, os serviços reconheceram a incorrecta classificação, porém, do ponto de vista financeiro, não resultou qualquer prejuízo para a autarquia, configurando o procedimento mero erro técnico que não deixa de se identificar para efeitos de contabilização correcta em situações futuras.

EMPREITADAS

135. A amostra relativa à área das empreitadas foi constituída por três contratos: dois deles, seleccionados tendo em conta o critério da materialidade (empreitadas de “*Construção dos Espaços Exteriores da Praça da Independência*” e de “*Construção do Edifício da Biblioteca Central de Palmela*”), e um terceiro, seleccionado aleatoriamente de entre os contratos não submetidos, em razão do valor, à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (empreitada de “*Remodelação da iluminação Exterior do Centro Histórico de Palmela*”).

CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS EXTERIORES DA PRAÇA DA INDEPENDÊNCIA



136. A empreitada “*Construção dos Espaços Exteriores da Praça da Independência*” visou a execução de um projecto de reconversão da Praça da Independência de Pinhal Novo, da qual se destacam os seguintes elementos:

Quadro 26 – Elementos identificativos da empreitada

Adjudicação	Procedimento	Valor (s/lva)	Regime	Contrato		
				Data	Valor	Data do visto
25/06/01	Concurso público	€1.197.114,92	Preço global	09/07/2001	€1.197.114,92	11/09/2001

137. Relativamente ao prazo de execução verificou-se que:

Quadro 27 – Prazo de execução da empreitada

Prazo inicial	Auto consignação	Termo prazo	Prorrogação	Recep prov. parcial
150 dias	14/09/2001	11/02/02	15/07/2002	15/11/02

138. A recepção provisória foi parcial, condicionada à execução e rectificação, no prazo de 30 dias, dos trabalhos constantes da lista anexa ao respectivo auto.

Face à inexistência de auto de vistoria no processo, relativamente aos trabalhos constantes da referida lista anexa ao auto de recepção provisória, os serviços informaram, quanto à sua conclusão, que os trabalhos tinham sido devidamente implementados no prazo estabelecido e que na altura não foi elaborado nenhum aditamento ao auto de recepção provisória, uma vez que o próprio documento já fazia referência à imposição dos trabalhos.

A recepção provisória é regulada nos art^{os} 217^o a 219^o do DL n.º 59/99, estatuidando o n.º 5 do art^o 218^o deste diploma que se procederá a nova vistoria, após o decurso do prazo fixado para o empreiteiro proceder às reparações necessárias, verificando-se que a CMP não cumpriu o disposto neste preceito legal.

139. O prazo de execução inicial sofreu um desvio, considerando as prorrogações de prazo (153 dias no total), de cerca de 9 meses, quase o dobro do prazo inicialmente previsto.

Tendo em conta a data em que a empreitada deveria ter sido concluída (15/07/02, considerando as prorrogações de prazo), a CMP, em 24/10/02, elaborou um auto de multa calculada nos termos do art^o 201^o do DL n.º 59/99, desde o dia 16/07/02 até 24/10/02, no montante de €165.201,86.

A CMP notificou o empreiteiro do auto de multa em 25/10/02, o qual foi pelo mesmo impugnado, com o fundamento de as prorrogações dos prazos que estiveram na origem da aplicação das multas serem alheios à sua vontade e não serem da responsabilidade do empreiteiro. A CMP deveria ter-se pronunciado sobre esta impugnação, ainda que considerasse que o atraso verificado na conclusão dos trabalhos não era de facto



imputável ao empreiteiro. Verificou-se, ainda, que a autarquia solicitou um parecer jurídico que concluiu que a “*Câmara deveria, em tempo útil, ter-se pronunciado sobre a impugnação apresentada pelo concorrente, de forma a permitir-lhe o exercício de qualquer outro direito de defesa, nomeadamente, o recurso contencioso*”, pelo que o processo de multa não teve seguimento.

Face ao exposto deverá a autarquia de futuro cumprir o disposto no artº 201º do DL n.º 59/99, no que respeita à tramitação de processos de multa, com vista à sua efectiva aplicação.

140. A execução financeira da empreitada encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro 28 – Execução financeira da empreitada

Un.: euros

Contratos	Valor Adjudicação	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Erros e omissões	Total (s/ IVA)	Total (c/ IVA)
Contrato inicial	1.197.114,92				1.197.114,92	1.256.970,67
Contrato adicional		294.012,68	224.159,56	66.083,69	22135.936,81	142.733,65
Revisões preços	22.572,00	8.110,00			30.682,00	32.216,10
TOTAL					1.363.733,73	1.431.920,42

Conforme resulta do quadro anterior, o custo total desta empreitada foi de €1.363.733,73 (sem IVA), tendo-se verificado um desvio de cerca de 13,92% face ao valor de adjudicação.

141. Refira-se, ainda, que no âmbito desta empreitada foi aberto, em 10/02/2003, inquérito administrativo, mas não foi elaborada conta final da empreitada, havendo, nesta matéria, incumprimento do disposto nos artº 220º e seguintes do DL n.º 59/99.

REMODELAÇÃO DA ILUMINAÇÃO EXTERIOR DO CENTRO HISTÓRICO DE PALMELA

142. Esta empreitada teve como objectivos principais qualificar e melhorar a imagem do Centro Histórico e, ainda, contribuir para a poupança de energia, visando abranger todos os arruamentos do Centro Histórico de Palmela, da qual se destacam os seguintes elementos:

Quadro 29 – Elementos identificativos da empreitada

Adjudicação	Procedimento	Valor (s/lva)	Regime	Contrato	
				Data	Valor
23/10/02	Concurso público	€145.410,00	Preço global	09/01/03	€145.410,00



143. Esta obra, considerando a data da recepção provisória, não apresenta desvios significativos do prazo de execução previsto, conforme se verifica no quadro seguinte:

Quadro 30 – Prazo de execução da empreitada

Prazo inicial	Auto consignação	Termo prazo	Recep prov.
60 dias	27/01/2003	28/03/03	09/05/03

144. A execução financeira da empreitada encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro 31 – Execução financeira da empreitada

Un.: euros

Contratos	Valor Adjudic.	Trabalhos a mais	Total (s/ IVA)	Total (c/ IVA)
Contrato inicial	145.410,00		145.410,00	152.680,50
Contrato adicional		20.805,00	20.805,00	21.845,25
TOTAL			166.215,00	174.525,75

O custo total desta empreitada foi de €166.215,00 (sem IVA), tendo-se verificado um desvio de 14,31% face ao valor de adjudicação.

145. Não foi elaborada a conta final de empreitada, havendo, nesta matéria, incumprimento do disposto nos art^{os} 220^o e seguintes do DL n.º 59/99.

146. A CMP, em 06/08/03, deliberou contratar com a empresa UTILUM a execução de trabalhos a mais, no montante de €20.805,00, tendo o Contrato Adicional sido celebrado em 22/09/03, no qual, nos termos da cláusula quarta, se estipulou que a execução destes trabalhos “decorreu em simultâneo com o do contrato inicial”, tendo os correspondentes pagamentos sido efectuados no dia 09/12/03.

147. No mapa seguinte referem-se as datas relativas aos aspectos fundamentais do contrato adicional, desde a apresentação da proposta até ao pagamento.

Quadro 32 – Execução do contrato adicional

Contrato Adicional						
Proposta	Deliberação	Notificação/ adjudicação	Contrato	Auto de medição	Factura	Pagamento
31/07/03	06/08/03	20/08/03	22/09/03	06/11/03	30/09/03	09/12/03

Verifica-se que a execução dos trabalhos a mais foi autorizada, adjudicada e formalizada (celebração do contrato adicional) após a sua efectiva execução, atenta a data da recepção provisória da empreitada – 09/05/03 – e o estipulado no referido contrato adicional.

148. Por outro lado, importa apreciar a natureza dos trabalhos em causa, tendo em vista a sua qualificação como trabalhos a mais.



Os trabalhos a mais propostos visaram:

- a) Incluir algumas ruas do Centro Histórico na execução desta empreitada. Invoca-se que se constatou, no decorrer da empreitada, que apesar do projecto contemplar a remodelação do exterior de toda a iluminação pública do Centro Histórico, havia algumas ruas, pertencentes ao Centro Histórico, que não estavam consideradas. Os trabalhos com preços contratuais totalizaram o montante de € 10.565,00 s/ IVA.
- b) Executar trabalhos relativos a situações pontuais que foram necessários realizar em função das condições locais encontradas (trabalhos com preços novos que totalizaram o montante de €10.240,00 s/ IVA).

149. Relativamente aos trabalhos referidos na al. a) do parágrafo anterior, conclui-se que os mesmos não se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista, pelo que não são subsumíveis na previsão do artº 26º, n.º 1, do DL n.º 59/99, violando o disposto no citado preceito.

Admite-se, contudo, que os restantes trabalhos, referidos na al. b), sejam subsumíveis no conceito legal de trabalhos a mais por resultarem de circunstâncias imprevistas.

Assim, quanto aos trabalhos que não são subsumíveis no conceito de trabalhos a mais, a despesa foi ilegalmente autorizada pelo executivo (deliberação de 06/08/03), bem como o respectivo pagamento, autorizado pelo vereador do pelouro de Administração e Finanças, em 2003, no montante de €11.093,25 (€10.565,00 + €528,25 de IVA) por violação do disposto no art.º 26º do DL n.º 59/99, e na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Em resposta a esta matéria, os responsáveis referem que *“verificado o conteúdo da Inf. Técnica que suportou a deliberação da Câmara Municipal de Palmela, verifica-se:*

- a) *Por um lado, é referida a necessidade de incluir no âmbito da empreitada algumas ruas pertencentes ao Centro Histórico que não haviam sido consideradas, e a necessidade de executar trabalhos pontuais não previstos em função das condições locais encontradas;*
- b) *Por outro lado é informado que relativamente aos trabalhos a adjudicar, uma parte consistem em trabalhos para os quais já existiam preços unitários na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.565), e outra parte consistem em trabalhos para os quais devem ser aprovados preços unitários, uma vez que não estavam previstos na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.240”.)*

Consideram, ainda, que o *“Relato não fundamenta a desqualificação de trabalhos a mais no montante exacto de € 11.093,25, pelo que se entende não estar fundamentada e provada qualquer responsabilidade por acto ilícito praticado no âmbito da empreitada supra identificada”.*

Face ao argumentado compulsou-se a Informação n.º 505/DPOP/JA/03, de 31/07/03, a deliberação da CMP de 06/08/03 e o auto de medição n.º 1 do contrato adicional, nos quais se discrimina o seguinte:

Quadro 33 – Trabalhos executados no contrato adicional

Ref.	Informação/deliberação	Auto de medição	Qt	€
------	------------------------	-----------------	----	---



	Iluminações de ruas pertencentes ao Centro Histórico, que não estavam contempladas, nomeadamente a Rua Infante D. Henrique e a Travessa da Humanitária			
A2		Canalizações	90 mts	315,00
A3		Armaduras de iluminação completas	20 un	9.000,00
A4		Construção civil	50 un	1.250,00
B1	Fornecimento e montagem de coluna Tejo, Urbis-Blenheim com Hu=3metros (respeitante a uma coluna colocada no miradouro Largo do Terreiro)	Fornecimento e montagem de coluna Tejo, Urbis-Blenheim com Hu=3metros	1 un	800,00
B2	Fornecimento e montagem de coluna Tejo, Urbis-Blenheim com Hu=3,5metros (respeitante a duas colunas colocadas na Rua Heliodoro Salgado, junto aos W.C públicos)	Fornecimento e montagem de coluna Tejo, Urbis-Blenheim com Hu=3,5metros	2 un	1.660,00
B3	Postaletes URBIS-BLENHEIM, com Hu=3,5 m com chumbadouros (respeitantes a situações em que a altura das fachadas era diminuta, pelo que as armaduras teriam de ficar localizadas acima das mesmas, tendo-se introduzido os postaletes)	PostaletesURBIS-BLENHEIM, com Hu=3,5 m	6 un	2,580,00
	Restantes trabalhos sem preço contratual que dizem respeito a situações pontuais que foram necessários implementar em função das condições locais encontradas			
B4		Cabo 2x2,5+Tmm2 à vista em abraçadeiras e/ou em tubo VD ao longo da parede e tubo hidronil na prumada	56 un	840,00
B5		Cabo XS 2x6MM2 +abraçadeiras+liçações+esticadores +balançes	864 un	3.888,00
B6		Fornecimento e montagem de caixa de derivação/protecção estanque	1 un	72,00
B7		Retirar e transportar para o Depósito Municipal postes de Betão e luminária tipo bola	2 un	200,00
B8		Abrir buracos, executar uniões subterrâneas tipo "submarino", tapar, compactar buracos, incluindo reposição de pavimento igual ao existente	2 un	200,00

Resulta ainda dos documentos acima referidos que:

- O projecto inicial contemplava a remodelação do exterior de toda a iluminação pública do Centro Histórico de Palmela, mas não os trabalhos nalgumas ruas do Centro Histórico, nomeadamente a Rua Infante D. Henrique e a Travessa da Humanitária.
- Foram executados trabalhos cuja espécie não estava prevista na designação dos trabalhos a implementar (B1 a B3);
- Há trabalhos sem preço contratual que diziam respeito a situações pontuais que foram necessários implementar em função das condições locais encontradas.

Indicia-se que os trabalhos descritos na alínea a), pela sua natureza, não são subsumíveis no conceito de trabalhos a mais previsto no n.º 1 do artº 26º do DL 55/99, de 2/3, pois não se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista. Salienta-se por



um lado, que se as ruas onde se executaram os trabalhos já pertenciam ao Centro Histórico então não eram imprevisíveis e por outro, é a CMP que tem de fundamentar que são trabalhos a mais, o que não fez. Com efeito, os trabalhos de remodelação da iluminação naquelas ruas (ex.:Rua Infante D. Henrique e a Travessa da Humanitária) implicam a execução de novas canalizações, de novas armaduras de iluminação completas e da realização de novas obras de construção civil - abertura e tapamento de valas, correspondendo aos trabalhos discriminados no auto de medição de A2 a A4, os quais totalizam a quantia de €10.565,00.

Face ao exposto, mantém-se o relatado pelo que a situação descrita é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO DA BIBLIOTECA CENTRAL DE PALMELA

150. Esta empreitada enquadra-se no âmbito do financiamento da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas, tendo por finalidade dotar os concelhos de equipamentos culturais aptos a prestar um serviço de leitura pública a toda a população independentemente da idade, profissão, nível educativo ou sócio-económico.

Quadro 34 – Elementos identificativos da empreitada

Adjudicação	Procedimento	Valor (s/lva)	Regime	Contrato		
				Data	Valor	Data da homologação da declaração de conformidade
17/03/04	Concurso público	€1.457.748,68	Preço global	30/03/04	€145.410,00	19/04/04

151. O prazo de execução desta obra é evidenciado em seguida:

Quadro 35 – Prazo de execução da empreitada

Prazo inicial	Auto consignação	Termo prazo	Recepção Provisória
170 dias	21/04/04	08/10/04	12/11/04

O desvio verificado na obra foi de 34 dias e resultou de dois pedidos de prorrogação de prazo em consequência da realização de trabalhos a mais.

152. A execução financeira da empreitada encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro 36 – Execução financeira da empreitada

Contratos	Valor Adjudic.	Erros e omissões	Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Outros	Total (s/ IVA)	Total (c/ IVA)
Contrato inicial	1.457.748,68					1.457.748,68	1.530.636,11
Contrato Adicional n.º 1		189.701,34				189.701,34	199.186,41
Contrato Adicional n.º 2			32.825,78	11.777,11		21.048,67	22.101,10



Contrato Adicional n.º 4			39.545,16	29.224,59		10.320,57	10.836,60
Ressarcimento					20.625,68	20.625,68	20.625,68
TOTAL						1.699.444,94	1.783.385,00

*O contrato adicional n.º 3 tem por objecto a prorrogação do prazo da empreitada, sem expressão financeira.

Quanto à despesa relativa ao ressarcimento importa referir que o empreiteiro teve de proceder à alteração do posicionamento do estaleiro da empreitada na sequência da realização da Festa das Vindimas, evento promovido pela CMP, donde resultou a obrigação da autarquia indemnizar o empreiteiro, nos termos do artº 196º do DL n.º 59/99.

Contudo, atente-se que o prazo de execução da empreitada (170 dias, incluindo sábados, domingos e feriados, a contar da data do auto de consignação – 21/04/04), estipulado no contrato celebrado em 17/03/04, apontava o termo do prazo para 08/10/04. Ora, estando prevista a Festa das Vindimas para o início de Setembro, considera-se que a autarquia, na data da consignação da empreitada, deveria ter ponderado a localização do estaleiro da obra, tendo em vista a realização de tal evento, de modo a evitar posteriores alterações do seu posicionamento e consequentes custos, pelo que se recomenda que, de futuro, em situações análogas se proceda a um adequado planeamento.

153. O custo total desta empreitada foi de €1.699.444,94, tendo-se verificado um desvio de €241.696,26, correspondente a 16,58% do valor de adjudicação.

154. Nesta empreitada também não foi elaborada a conta final, havendo, nesta matéria, incumprimento do disposto nos artº 220º e seguintes do DL n.º 59/99.

155. Todos os contratos adicionais foram enviados a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, os quais mereceram o respectivo visto.

OBRAS PÚBLICAS/AJUSTES DIRECTOS

156. A lista de adjudicações de obras públicas efectuadas em 2003 não foi publicada no DR, conforme dispõe o artº 275º do DL n.º 59/99, de 02/03, e a lista das adjudicadas em 2004 foi publicada no DR em 22 de Abril, de 2005, após o início da auditoria e na sequência do pedido efectuado pela equipa. Assim, no exercício de 2004, verificou-se que o tipo de procedimento escolhido pela autarquia para a contratação foi, frequentemente, o ajuste directo, pelo que se seleccionaram as empreitadas adjudicadas à empresa “1/2 Corte - Design, Lda”, por esta ser a empresa a quem a autarquia adjudicou mais vezes os trabalhos que pretendia contratar (27 ajustes directos) e estes perfazerem o montante total de adjudicações, à mesma entidade, mais elevado, €111.230,45, conforme resulta da análise do quadro a fls. 318 do Anexo e planta devidamente marcada pela Divisão de Rede Viária (vd. fls. 24 do vol. XI).



157. Em primeiro lugar, importa referir que a autarquia, em 10/12/2003, procedeu à abertura de concurso limitado sem publicação de anúncio da empreitada de sinalização horizontal em estradas municipais no ano de 2004, a qual foi adjudicada em 15/03/2004, pelo montante de €66.050,50, acrescido de IVA. Porém, o contrato com o adjudicatário não foi celebrado por falta da sua comparência, facto que originou a anulação da adjudicação em 05/07/2004.

Ora, extrai-se do exposto que a autarquia em finais de 2003 já tinha intenção de realizar os trabalhos de sinalização horizontal nas estradas municipais em 2004 como trabalhos de uma única empreitada.

158. Na análise das contratações e dos pagamentos efectuadas em 2004 verificou-se que:

- a) A adjudicação dos (27) trabalhos foi sempre precedida de ajuste directo à mesma empresa;
- b) Em 2 situações, não foi efectuada consulta a outras entidades, a qual era obrigatória, face ao valor de adjudicação (superiores a €4.987,98), contrariando o art.º 48.º, n.º 2, al. d) do diploma anteriormente referido. Atente-se, ainda, que na maioria das outras situações o valor das adjudicações se aproximou significativamente daquele montante;
- c) Os trabalhos foram adjudicados com base em propostas de orçamento apresentadas pela empresa e que lhe haviam sido previamente solicitadas pela autarquia, indicando-se apenas a quantidade e o valor dos trabalhos a realizar;
- d) Não foram celebrados contratos escritos;
- e) Atendendo às datas das adjudicações, constatou-se que foram efectuadas várias no mesmo ano (27 em 2004), no mesmo mês (4 em Fevereiro, 7 em Setembro, 7 em Outubro e 6 em Novembro) e no mesmo dia, como se verificou em: 27 de Fevereiro (2); em 20 de Setembro (2); em 6 e 15 de Outubro (2+2), para além de serem adjudicadas em dias/meses seguidos ou muito próximos;
- f) Os 27 processos de contratações apresentam o mesmo objecto: a pintura e repintura de sinalização em diversas ruas no concelho de Palmela, algumas em troços das mesmas estradas ou de estradas próximas.

159. Assim, articulando o valor (em regra inferior a €4.987,98) com a data (mês e dia) e com o objecto (pintura de sinalização na mesma área geográfica) das 27 adjudicações, indicia-se que com esta metodologia a autarquia pretendeu evitar o procedimento adequado para a realização desta empreitada, atento o valor total envolvido, €111.230,45, ou seja, concurso público, previsto no art.º 48.º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99, pelo que, consequentemente, se indicia, também, *in casu*, o fraccionamento de despesa, o qual não é permitido pelo art.º 16.º, n.º 2 do DL n.º 197/99, regime aplicável às empreitadas, nos termos do art.º 4.º, n.º 1, do mesmo diploma.

Por outro lado, salienta-se que o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor, que se verificou em 2 situações, tem de ser fundamentado em factos que evidenciem que



o procedimento está a ser usado na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, conforme estatui o artº 136º, n.º 1, al. c), do DL n.º 59/99, de 02/03, o que nos casos concretos não se verificou.

160. As despesas foram ilegalmente autorizadas pela Chefe de Divisão, ao abrigo do Despacho n.º 78/2002, de 19/12 (no qual o Vereador do Pelouro subdelega competência na Chefe de Divisão da Rede Viária para autorizar a realização de despesa até €5.000,00), por violação do artº 48º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99 e artº 16º, n.º 2, do DL n.º 197/99 e, conseqüentemente, também, os pagamentos foram ilegalmente autorizados pelo Vereador do Pelouro de Administração e Finanças e pelo Director de Departamento de Administração e Finanças no montante de €89.293,48 e €27.445,10 respectivamente.

161. Os responsáveis vêm dizer, em sede de contraditório, “... a Autarquia tinha em finais de 2003 intenção de realizar os trabalhos de sinalização nas estradas municipais como trabalhos de uma única empreitada”, considerando que “Sendo tal conclusão correcta, tal não permite desde logo inferir que os trabalhos eram unos e indivisíveis.” Defende, ainda, que “não está vedada a junção de várias empreitadas individuais e determinadas em um único procedimento concursal, se a entidade pública adjudicante nisso encontrar vantagem” e que “Tal eventual entendimento não funde as diferentes empreitadas, apenas as agrupa num único procedimento.” Considerou, ainda, que “Analisando os diferentes locais de realização das empreitadas, as respectivas datas e mesmo a natureza do objecto da intervenção, não pode deixar de concluir-se estarmos perante empreitadas autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo”. Apresentam dois exemplos para ilustrar “que cada uma das empreitadas tinha um objecto próprio e autónomo das restantes”.

Apesar da resposta dos responsáveis, após análise do quadro do Anexo e planta devidamente marcada pela Divisão de Rede Viária supra identificados considera-se que as adjudicações por ajuste directo não são autónomas, porquanto os trabalhos:

- foram realizados na mesma área geográfica – Concelho de Palmela;
- têm o mesmo objecto – pintura e repintura de sinalização;
- foram executados pelo mesmo adjudicatário - “1/2 Corte - Design, Lda”;
- foram adjudicados com frequência no mesmo âmbito temporal – em geral foram adjudicados em dias/meses seguidos ou muito próximos.

Face ao exposto, conclui-se que com esta metodologia a autarquia pretendeu evitar o procedimento adequado, indiciando-se, no caso concreto, o fraccionamento de despesa, pelo que se mantém o anteriormente expresso, sendo estas situações susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do artº. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



162. Nos termos do art. 30º da Lei n.º 42/98, de 06/08²³, compete aos órgãos executivos a cobrança coerciva das dívidas às autarquias locais provenientes de taxas, encargos de mais valia e outras receitas de natureza tributária que aquelas devam cobrar.

Questionada sobre os procedimentos adoptados nesta matéria, a CMP informou que o serviço de cobrança coerciva de dívidas (execuções fiscais) esteve suspenso, estando actualmente a ser reactivado. Nesse sentido, no decurso do trabalho de campo, foi aprovada em reunião de Câmara de 20/04/05, a proposta de nomeação do funcionário responsável pelos processos de execução fiscal e dos funcionários escrivães (vd. fls. 539 e 540 do vol. VII).

163. No período em que aquele serviço não esteve a funcionar as dívidas que foram constituídas em processo de execução fiscal, através dos serviços concelhios de finanças, são as seguintes:

Quadro 37 – Processos de execução fiscal

Entidade	Origem da dívida	Data da constituição da dívida	N.º Processo executivo	Valor (€)
REISBEL, Soc. de Construção, Lda.	Taxas de Infra-estruturas urbanísticas	2003/10/03	2208-03/103047.7	98.125,89
Palmeira Parque, Soc. Imobiliária de Palmela, SA	Taxas de Infra-estruturas urbanísticas	2003/10/03	2208-03/103048.5	412.850,94
TOTAL				510.976,83

O valor total destas dívidas constituídas em processo de execução fiscal foi objecto de contabilização, nas demonstrações financeiras de 2003. Não tendo a autarquia procedido à correspondente arrecadação de receita, no ano de 2004, as mesmas transitaram para cobrança duvidosa e, em observância ao princípio contabilístico da prudência, foi constituída a correspondente provisão.

164. A autarquia informou ainda que, embora existissem outras dívidas ao Município susceptíveis de darem origem a processos de execução fiscal, não foram instauradas, como sejam:

Quadro 38 – Dívidas que não foram constituídas em processos de execução fiscal

Natureza da dívida	Valor (€)
Fornecimento de água – 2003	461.671,25
Fornecimento de água – 2004	535.842,82
Taxas de Loteamento e Obras-2004	214.777,66

Salienta-se que as dívidas relativas a fornecimento de água não foram objecto de qualquer registo contabilístico.



Trata-se, neste caso, de importâncias **omissas** ao nível das demonstrações financeiras nos exercícios de 2003 e 2004, que, por conseguinte, não apresentam inteiramente uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica e financeira da autarquia, devendo os serviços proceder à respectiva rectificação.

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

165. Foram solicitados na autarquia mapas com a indicação dos pedidos de acumulação de funções referentes aos anos de 2003 e 2004.

Analisados os mapas daqueles anos verificou-se que todas as situações existentes em 2003 se mantiveram em 2004, sendo que, neste ano, quase duplicaram os pedidos de acumulação de funções.

166. Compulsaram-se todos os processos (32) relativos aos pedidos de acumulação de funções com o objectivo de aferir do cumprimento do disposto no art.º 8º do DL n.º 413/93, de 23/12, tendo-se constatado as seguintes omissões nos requerimentos apresentados:

Quadro 39 – Requisitos legalmente exigíveis para acumulação de funções

REQUISITOS	Januário Coelho	José Antunes	Luís Carrilho	Maria de Jesus Rosa	Mário Silva	Nuno Neves	João Antunes
Local	x	x	x	x	x	x	x
Horário	x	x	x	x	-	x	x
Remuneração	x	x	x	x	x	x	x
Indicação do carácter autónomo ou subordinado do trabalho	x	-	-	x	x	x	x
Descrição sucinta do trabalho	x	x	x	x	-	x	x
Fundamentação da inexistência de conflito	-	x	x	-	x	-	-
Declaração de cessação em caso de conflito superveniente	x	x	x	x	x	x	x

(X) Informação prestada no requerimento

(-) Inexistência de informação

As omissões referidas no quadro anterior traduzem o incumprimento do citado preceito, devendo a autarquia no futuro apreciar todos os requisitos legais para autorização de acumulação de funções.

167. Ainda no que concerne à matéria de acumulação de funções, na fase de planeamento da auditoria, averiguou-se que no ano de 2003 o Director do Departamento Urbanístico da



CMP acumulava estas funções com funções privadas sem que tal acumulação tivesse sido requerida na autarquia e conseqüentemente autorizada.

Questionados os serviços sobre esta situação, vieram os mesmos informar que a autarquia após tomar conhecimento da acumulação de funções (noticiada na imprensa) instaurou um processo de inquérito e, na sequência deste, um processo disciplinar, tendo sido entretanto substituído o instrutor do processo. Informaram, ainda, que o arguido do processo disciplinar passou à situação de aposentado em Julho de 2004.

DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

168. A demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, referente aos exercícios de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003 e 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004, da responsabilidade dos membros do órgão executivo da **Câmara Municipal de Palmela**, é a seguinte:

Quadro 40 – Demonstração numérica das contas dos exercícios de 2003 e 2004

Un.: euros

	2003			2004		
	Conta de documentos	Conta de dinheiro	Responsabilidade Total	Conta de documentos	Conta de dinheiro	Responsabilidade Total
DÉBITO						
Receita virtual liquidada						
Receita virtual liquidada e não cobrada						
Receita Orçamental cobrada		40.833.177,97	40.833.177,97	47.244.463,33	47.244.463,33	47.244.463,33
Entrada de fundos por Operações de Tesouraria		3.283.905,92	3.283.905,92	3.481.357,31	3.481.357,31	3.481.357,31
Saldo em 01/01/03 e 01/01/04		8.415.735,05	8.415.735,05	7.564.719,87	7.564.719,87	7.564.719,87
TOTAIS		52.532.818,94	52.532.818,94	58.290.540,51	58.290.540,51	58.290.540,51
CRÉDITO						
Receita anulada						
Despesa Orçamental realizada		41.884.967,24	41.884.967,24	46.029.761,55	46.029.761,55	46.029.761,55
Saída de fundos por Operações de Tesouraria		3.083.131,83	3.083.131,83	3.326.866,22	3.326.866,22	3.326.866,22
Receita virtual cobrada						
Saldo em 31/12/03 e 31/12/04		7.564.719,87	7.564.719,87	8.933.912,74	8.933.912,74	8.933.912,74
TOTAIS		52.532.818,94	52.532.818,94	58.290.540,51	58.290.540,51	58.290.540,51



Face às análises efectuadas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente aos exercícios de 2003 e 2004 é favorável, com as reservas apontadas, designadamente, nos parágrafos 114 a 117, 120 a 129, 130, 131 a 133, 142 a 149, 156 a 161 e 164.

IV – RECOMENDAÇÕES

169. Considerando os resultados da auditoria financeira aos exercícios de 2003 e 2004 no Município de Palmela, formulam-se ao respectivo executivo as seguintes recomendações:
- a. Cumprimento integral dos procedimentos previstos na norma de controlo interno e revisão dos que não observem o estatuído no POCAL (§34 a §42);
 - b. Observância completa das regras previsionais na elaboração da proposta de orçamento (§46 a §48);
 - c. Cessação da exigência de escritura pública nos contratos de empreitada e de fornecimento (§96 a §102);
 - d. Efectivação de controlo *a posteriori* dos subsídios atribuídos (§111);
 - e. Promoção da avaliação da situação económica e financeira da Palmela Desportos, EM, face à sua dependência financeira da CMP e detecção de eventuais duplicações de actividades (§106 a §108);



- f. Acatamento dos normativos legais aplicáveis ao regime de contratação pública, DL n.º 197/99, e realização de empreitadas de obras públicas, DL n.º 59/99, nomeadamente no que respeita à unidade da despesa, à escolha do procedimento, à qualificação dos trabalhos a mais, à aplicação de multas por violação dos prazos contratuais e à ponderação de alterações que originem o ressarcimento do empreiteiro por maior onerosidade na execução da empreitada (parágrafos 120 a 128, 132, 133, 142 a 149 e 156 a 161);
- g. Débito ao proprietário particular dos encargos com a demolição de fachada e paredes interiores, e desencadeamento dos mecanismos necessários tendentes à arrecadação da correspondente receita (§130);
- h. Contabilização das dívidas relativas a fornecimento de água e eventuais provisões de modo a que as demonstrações financeiras reflectam inteiramente a realidade económica e financeira do município (§164);
- i. Cumprimento do regime legal previsto no DL n.º 413/93, de 23/12, designadamente no que concerne à autorização de acumulação de funções (§165 a §167).



Tribunal de Contas

IV – DECISÃO

170. Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

a) Aprovar o presente relatório;

b) Ordenar que o mesmo seja remetido:

↳ Ao Presidente da Assembleia da República, com sugestão de encaminhamento para a Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território (7ª Comissão);

↳ À Presidência do Conselho de Ministros.

c) Mandar notificar:

↳ O Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, em cumprimento do disposto nos art. 29.º, n.º 4, art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, e art. 57.º, n.º 1, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, do presente relatório e respectivos anexos;

↳ Os membros do órgão executivo do Município de Palmela, identificados no parágrafo 20 do ponto II, com envio de cópia do relatório;

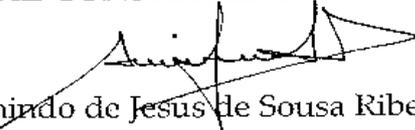
d) Que, no prazo de 3 meses, a Câmara Municipal de Palmela informe o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do parágrafo 169 do presente relatório;

e) Que, após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à respectiva divulgação pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;

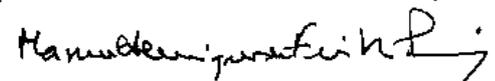
f) Fixar os emolumentos a pagar, conforme consta da conta de emolumentos (Anexo 7).

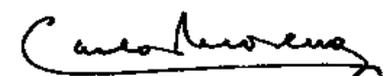
Tribunal de Contas, em 13 de Julho de 2006.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR


(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)


(Carlos Manuel Botelho Moreno)



NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO

- ¹ Publicada no Diário da República n.º 229, II Série, Apêndice n.º 138, de 03/10/2000.
- ² A composição aprovada pela AM em 06/07/2000 foi publicada no DR n.º 229, II Série, Apêndice n.º 138, de 03/10/2000, tendo posteriormente sido sujeita a alteração, aprovada na sessão da AM realizada em 30/06/2003 e publicada no DR n.º 150, II Série, Apêndice n.º 98-A, de 02/07/2003.
- ³ A responsabilidade civil por factos ilícitos e a responsabilidade civil pelo risco estão previstas nos art.s 483º e 501º do Código Civil, aprovado pelo DL n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966, alterado pelo DL n.º 496/77, de 25/11. A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas no domínio dos actos de gestão pública está regulada no DL n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967.
- ⁴ O DL n.º 264/2002, de 25/11, transferiu competências dos governos civis para as câmaras municipais em matérias consultivas, informativas e de licenciamento de actividades diversas, sendo posteriormente o regime jurídico do licenciamento do exercício e da fiscalização das actividades diversas regulado pelo DL n.º 310/2002, de 18/12.
- ⁵ Despacho n.º 68/2002, de 18 de Dezembro, que revogou o Despacho n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, e o Despacho n.º 50/2002, de 5 de Julho.
- ⁶ Cfr. Artº. 29º do Regulamento de Sistema de Controlo Interno
- ⁷ Secção de Águas, Div. de Educação, Div. Acção Cultural, Div. Bibliotecas, Div. Património Cultural, Posto de Turismo, Metrologia, Mercados e Tesouraria de Pinhal Novo.
- ⁸ Foram facultados os documentos relativos a Outubro, Novembro e Dezembro de 2004.
- ⁹ Relativamente às deliberações dos órgãos colegiais, o art n.º 27º, n.º 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, n.º 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 os fundamentos do seu voto.
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 do respectivo declarante.
Atente-se, ainda, que nos termos do artº 23º do CPA, a abstenção só é proibida aos membros dos órgãos colegiais consultivos.
- ¹⁰ *“Incluem-se nesta conta os subsídios/transferências para investimento a que autarquia local tem direito, nos termos da lei ou de contratos-programa, os quais, estando associados aos activos, deverão ser movimentados numa base sistemática para a conta “7983 Proveitos e Ganhos extraordinários – Outros Proveitos e Ganhos Extraordinários – Transferências de Capital”, à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitam (...).”*
- ¹¹ *“(...) 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 cofinanciamento”*.
- ¹² DL n.º 116/84, de 06/04, na redacção introduzida pela Lei n.º 44/85, de 03/09.
- ¹³ DL n.º 59/99, de 02/03, e DL n.º 197/99, de 08/06.
- ¹⁴ Vide despacho do Ministério Público, de 15/01/2005, proferido no processo n.º 140/2003 relativo à Inspeção ordinária ao Município de Sever do Vouga (IGAT – Procº. n.º 11.700).
- ¹⁵ Com a redacção introduzida por força do art. 4º do DL n.º 237/2001, de 30/08.
- ¹⁶ Órgão de soberania com competência para fiscalizar a legalidade das despesas públicas, nos termos do artº 1º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- ¹⁷ Montante apurado da seguinte forma:



Período de vigência do contrato	Duração	Montante (€)	Valor Mensal (€)
29.12.03 a 28.05.04	5 Meses	89.035,42	17.807,08
01.03.04 a 30.06.04	4 Meses	83.103,89	20.775,97
Diferença			2.968,89
Sobreposição de contratos			3 Meses
Total de acréscimo de encargos			8.906,67

¹⁸ Corresponde a 50% da factura n.º 2521/1, de 15/07/2004, uma vez que se reporta apenas à 1ª quinzena do mês de Julho.

¹⁹ Resultante de 50% do valor da factura n.º 2791/1 (Nov/2004), e das n.ºs 2967/1 (Dez/2004) e 2930/1 (Jan/2005).

²⁰ Não inclui a factura n.º 2930/1, respeitante ao mês de Janeiro de 2005, por ter sido devolvida à DAAR em 24/05/2005.

²¹ Em 2004 não foi celebrado contrato para o EJR Padre Nabeto.

²² Contrato Adicional, no valor de €135.936,81 (sem IVA), celebrado em 26/05/2003 e visado pelo Tribunal de Contas em 10/09/2003. O prazo de execução destes trabalhos, nos termos da cláusula terceira do contrato, “decorreu em simultâneo com o do contrato inicial” e os correspondentes pagamentos foram efectuados no dia 30/10/2003.

²³ Com a redacção introduzida pela Lei n.º 15/2001, de 05/06.



Índice de Anexos

	Pág.
1 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	69 a 71
2 PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	72
3 ESTRUTURA ORGÂNICA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS	73
4 REGRAS PREVISIONAIS	74 e 75
5 EMOLUMENTOS NOTARIAIS.....	76
6 OBRAS PÚBLICAS/ AJUSTES DIRECTOS	77
7 EMOLUMENTOS	78
8 SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES	79
9 CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	79 e 80
10 ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS	81 a 142



1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Parág	Descrição do facto	Norma violada	Montante (€)	Responsáveis/ Montante (€)	Apuramento de responsabilidade sancionatória
	Sistema de controlo interno				
34	Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente.	Ponto 2.9.10.1.4 do POCAL e art.º 11.º, n.º 10, do RSCI.		A implementação e avaliação permanente das medidas do SCI, previstas no POCAL, são da competência dos membros do órgão executivo identificados no Quadro 4 – Executivo Municipal, a fls. 12.	Al. d), do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
35	O montante diário de numerário em caixa excedeu sempre o limite estabelecido.	Art.º 19.º, n.º 2 do RSCI			
36	Abertura de contas bancárias sem autorização do órgão competente para o efeito.	Ponto 2.9.10.1.2 do POCAL e art.º 19.º, n.º 10, al. b) do RSCI.			
38	Assinatura de cheques por pessoa que não detém competência para o efeito sendo que o próprio conteúdo do RSCI (al. e), n.º 10 do art.º 19.º) não observa o estatuído no POCAL.	Ponto 2.9.10.1.2 do POCAL			
40	Não são efectuadas as reconciliações: entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia, na conta de devedores e credores, na conta de empréstimos bancários com instituições de crédito e nas contas Estado e outros entes públicos.	Pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL e art.º 21.º, n.ºs. 8 e 9, do RSCI.			
42	Não foi adoptado o sistema de inventário permanente.	Pontos 2.8.1., 2.9.10.3.3 do POCAL e art.º 22.º, n.º 5 do RSCI.			
	Regras Previsionais				
46 a 48	Na elaboração das propostas de Orçamento para os exercícios de 2003 e 2004 não foram observadas na íntegra as regras previsionais.	Als. a), d) e e) do ponto 3.3 do POCAL		Os membros do executivo que aprovaram as propostas de orçamento encontram-se identificados no Quadro 4, a fls. 12.	Al. b), do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
	Pessoal em regime de tarefa e avença				
114 a 117	Autorização de despesa e de pagamentos ilegais na celebração de alguns contratos de avença, face ao seu valor, pois deveriam ter sido precedidos de consulta prévia, com consulta obrigatória a cinco entidades em vez de ser utilizado o procedimento de ajuste directo e/ou falta de declaração constante do Anexo I do DL n.º 197/99, de 08/06.	Art.º 81.º, n.º 1, al. a) e art.º 152.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 08/06 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL	83.094,91	Autorização da despesa: 51.326,31 – Carlos Barateiro de Sousa; 31.768,60 – Ana Teresa Vicente	Al. b), do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
			176.424,12	Autorização do pagamento em 2003: 58.247,36 – Adilo Costa 29.123,68 – Ernesto Rocha Neto Autorização do pagamento em 2004: 50.966,44 – Adilo Costa 38.086,64 – José Monteiro	



Parág.	Descrição do facto	Norma violada	Montante (€)	Responsáveis/ Montante (€)	Apuramento de responsabilidade sancionatória																																				
120 a 126	Aquisição de Serviços Odeon/Degrémont Pagamento de despesas referente à prestação de serviço de parte do mês de Outubro, Novembro e Dezembro de 2003, com inobservância dos procedimentos legais exigíveis.	Art.º 81º, n.º 1, al. a) do DL n.º 197/99, e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL	44.793,14	Autorização do pagamento: Costa do Adilo	Al. b), do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.																																				
	Pagamento da prestação de serviço referente à primeira quinzena do mês de Julho de 2004, sem estar abrangida por nenhum contrato, sendo que, face ao montante envolvido, as disposições legais aplicáveis exigiam outro tipo de procedimento.	Art.º 81º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL	10.387,98	Autorização da despesa: José Charneira Autorização do pagamento: Adilo Costa	Al. b), do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.																																				
	Pagamento da prestação de serviço referente à segunda quinzena do mês de Novembro e Dezembro de 2004, sem estar abrangida por nenhum contrato, sendo que, face ao montante envolvido, as disposições legais aplicáveis exigiam outro tipo de procedimento.	Art.º 81º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.	31.163,95	Autorização da despesa: 10.387,98 - José Charneira; 20.775,97 – Ana Teresa Vicente Autorização do pagamento: Adilo Costa	Al. b), do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.																																				
127 e 128	Catavento Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado.	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Pub.</th> <th>Fornecedor</th> <th>Valor (€)</th> <th>Procedimento a adoptar</th> <th>Fundamento Legal</th> <th>Autorização da despesa</th> <th>Autorização do pagamento</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">2003</td> <td rowspan="2">Catavento</td> <td>Armazéns Papéis do Sado</td> <td>70.491,42</td> <td>Por negociação s/ publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas</td> <td>Art.º 80º, n.º 4 do DL n.º 197/99</td> <td>€65.541,42 – Ana Teresa Vicente</td> <td>€63.108,10 – Adilo Costa</td> </tr> <tr> <td>Paulo Hasse Paixão</td> <td>9.282,00</td> <td>Consulta Prévia</td> <td>Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99</td> <td>€9.282,00 – Cláudia Novais</td> <td>€5.636,25 – Ernesto Rocha Neto</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">2004</td> <td rowspan="2">Catavento</td> <td>Paulo Hasse Paixão</td> <td>8.928,00</td> <td>Consulta Prévia</td> <td>Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99</td> <td>€8.928,00 – Cláudia Novais</td> <td>€5.206,25 – Adilo Costa</td> </tr> <tr> <td>Ecotaxa</td> <td>8.602,00</td> <td>Consulta Prévia</td> <td>Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99</td> <td>€8.602,00 – Cláudia Novais</td> <td>€2.975,00 – José Monteiro</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para além das normas anteriormente citadas foi ainda violada a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.</p>		Pub.	Fornecedor	Valor (€)	Procedimento a adoptar	Fundamento Legal	Autorização da despesa	Autorização do pagamento	2003	Catavento	Armazéns Papéis do Sado	70.491,42	Por negociação s/ publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas	Art.º 80º, n.º 4 do DL n.º 197/99	€65.541,42 – Ana Teresa Vicente	€63.108,10 – Adilo Costa	Paulo Hasse Paixão	9.282,00	Consulta Prévia	Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99	€9.282,00 – Cláudia Novais	€5.636,25 – Ernesto Rocha Neto	2004	Catavento	Paulo Hasse Paixão	8.928,00	Consulta Prévia	Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99	€8.928,00 – Cláudia Novais	€5.206,25 – Adilo Costa	Ecotaxa	8.602,00	Consulta Prévia	Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99	€8.602,00 – Cláudia Novais	€2.975,00 – José Monteiro			Al. b), do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.
	Pub.	Fornecedor	Valor (€)	Procedimento a adoptar	Fundamento Legal	Autorização da despesa	Autorização do pagamento																																		
2003	Catavento	Armazéns Papéis do Sado	70.491,42	Por negociação s/ publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas	Art.º 80º, n.º 4 do DL n.º 197/99	€65.541,42 – Ana Teresa Vicente	€63.108,10 – Adilo Costa																																		
		Paulo Hasse Paixão	9.282,00	Consulta Prévia	Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99	€9.282,00 – Cláudia Novais	€5.636,25 – Ernesto Rocha Neto																																		
2004	Catavento	Paulo Hasse Paixão	8.928,00	Consulta Prévia	Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99	€8.928,00 – Cláudia Novais	€5.206,25 – Adilo Costa																																		
		Ecotaxa	8.602,00	Consulta Prévia	Art.º 81º, n.º 1, al. c) do DL n.º 197/99	€8.602,00 – Cláudia Novais	€2.975,00 – José Monteiro																																		
129	Quintajense Futebol Clube Pagamento de despesa sem prévia autorização e que foi classificada como sendo uma aquisição de serviço, quando, atenta a natureza da mesma, se configura como um subsídio, não também sido precedido da respectiva autorização.	Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, art.º 64º, n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01	2.677,50	Autorização do pagamento: Adilo Costa	Al. b), do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.																																				
131	Confraria Gastronómica de Palmela Pagamento de despesa que foi classificada como sendo uma aquisição de serviço, quando, atenta a natureza da mesma, se configura como um subsídio, não tendo portanto sido precedido da respectiva autorização.	Art.º 64º, n.º 4, da Lei n.º 169/99, de 18/09, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01	3.420,00	Autorização do pagamento: José Monteiro	Al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26/08.																																				



Parág.	Descrição do facto	Norma violada	Montante (€)	Responsáveis/ Montante (€)	Apuramento de responsabilida de sancionatória
132 e 133	Espaços de Jogo e Recreio Pagamento de despesa com preterição das formalidades legais, uma vez que, atento o montante global envolvido, carecia de procedimento concursal diferente do adoptado.	Artºs 9º, 10º, 16º e 81º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99, e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	9.454,50	Autorização da despesa: Luís Guerreiro Autorização do pagamento: José Monteiro	Al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
142 a 149	Empreitadas Remodelação da iluminação exterior do Centro Histórico de Palmela Autorização de despesa e pagamentos ilegais resultantes da errada classificação de trabalhos como trabalhos a mais, uma vez que lhe falta a característica de resultarem de uma circunstância imprevista.	Art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 59/99, de 02/03, e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	11.093,25	Autorização da despesa: Executivo identificados no Quadro 4 – Executivo Municipal, a fls. 12. Autorização do pagamento: Adilo Costa	Al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.
156 a 161	Obras públicas/Ajustes Directos Autorização de despesa e de pagamentos ilegais emergente do fraccionamento de despesa, da falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa.	Art.º 48º, n.º 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03, art.ºs 16º, n.º 2, e 59º, n.º 3 do DL n.º 197/99 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL	116.738,58	Autorização da despesa: Cristina Rodrigues Autorização dos pagamentos 2004: 89.293,48 - Adilo Costa 27.445,10 - José Monteiro	Al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

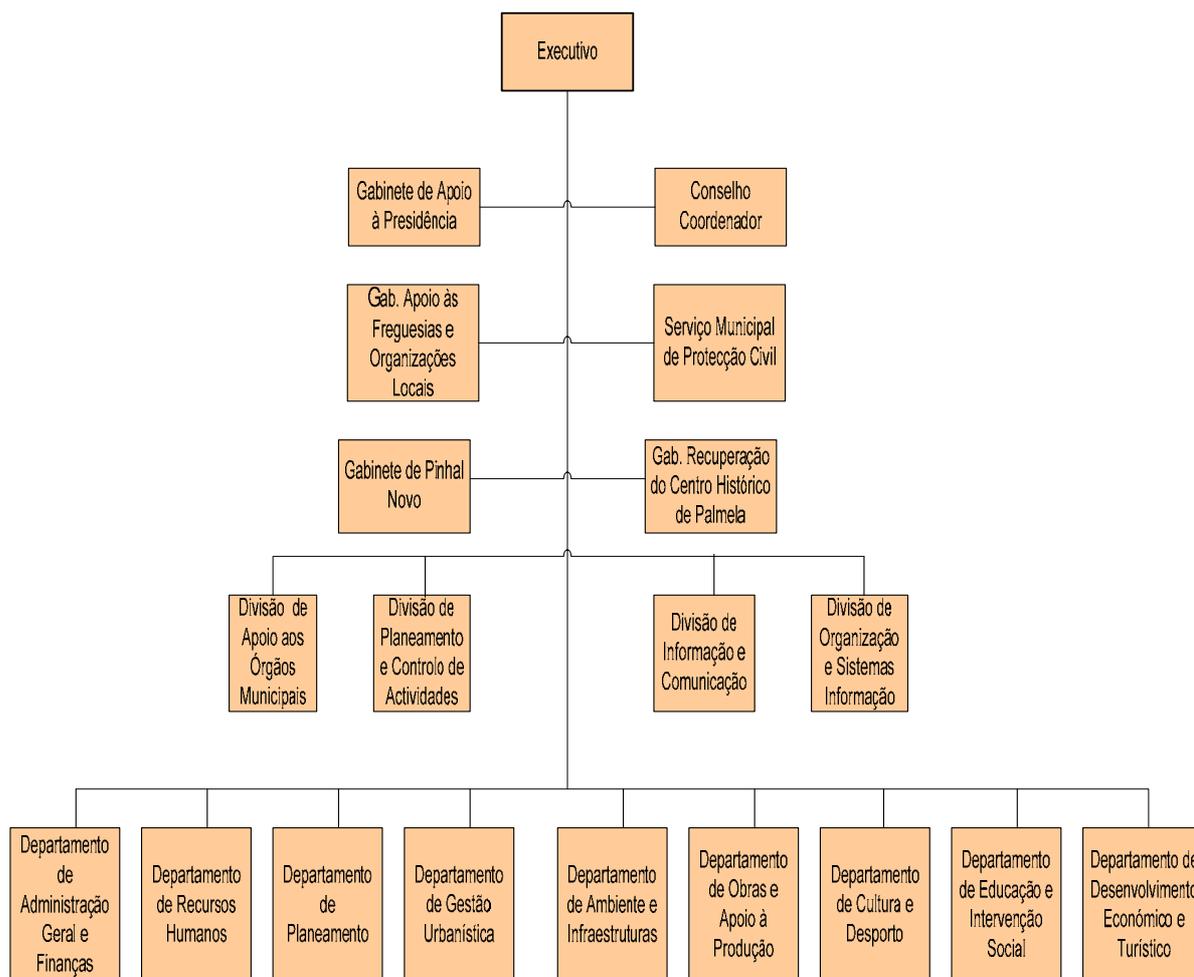


Parág.	Área ou domínio de actividade	Observações
26 a 31	Delegação de competências	Foram cumpridas as disposições legais em vigor.
32 e 33	Sistema de Controlo Interno	O Regulamento de Sistema de Controlo Interno não está totalmente implementado existindo, também, situações em que não é cumprido na íntegra.
34		Algumas das entregas das receitas cobradas por entidade diversa do Tesoureiro não estão a ser efectuadas diariamente.
35		O montante diário de numerário em caixa excedeu sempre o montante definido no n.º 2 do art. 19º do RSCI.
36		Abertura de contas bancárias sem autorização do órgão competente.
38		Assinatura de cheques pelo Director do Departamento de Administração Geral e Finanças, ou pelo Chefe de Divisão sem que disponham de competência para o efeito.
40		Não efectivação das reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7, 2.9.10.2.8 do POCAL.
42		Não adopção do sistema de inventário permanente.
44		Nem sempre são identificados nos processos administrativos os eleitos, dirigentes, funcionários e agentes e da qualidade em que o fazem.
46 a 48	Regras previsionais	Não foi dado integral cumprimento às regras previsionais previstas no ponto 3.3 do POCAL na elaboração das propostas de orçamento para 2003 e 2004.
80	Implementação do POCAL	Não foi observado o princípio da especialização na contabilização de alguns subsídios para investimento.
100 e 101	Emolumentos Notariais	Celebração de contratos de empreitadas de obras públicas mediante escritura pública, pelo notário privativo da CMP, quando a legislação aplicável a tal não obrigava.
103 a 108	Participações financeiras	O equilíbrio financeiro da Palmela Desportos, EM, depende da CMP, sendo certo que esta entidade mantém em funcionamento uma Divisão de Desportos à qual compete a actividade de coordenar e gerir os Programas de Desenvolvimento Desportivo e o Associativismo Desportivo.
111	Subsídios	Não efectivação de controlo <i>a posteriori</i> dos subsídios atribuídos.
114 a 117	Pessoal em regime de tarefa e avença	Incumprimento do regime jurídico da realização de despesas públicas com aquisição de bens e serviços (DL nº 197/99 de 08/06).
120 a 128	Aquisição de Serviços/Outros trabalhos especializados	Autorização e pagamento de despesas, cuja contratação foi efectuada com preterição das formalidades legais exigidas (DL nº. 197/99).
129 e 131	Aquisição de Serviços/ Outros Serviços	Pagamentos de despesas como outros serviços que, atenta a sua natureza, configuram subsídios.
130		Pagamento de despesas com a demolição de fachada e paredes interiores de edifícios, por questões de segurança, da responsabilidade de particular sem que, posteriormente, a CMP tenha desencadeado mecanismos tendentes à arrecadação da correspondente receita.
134		Incorrecta classificação de algumas despesas públicas.
135 a 155	Empreitadas	Incumprimento do regime de empreitadas de obras públicas (DL nº 59/99, de 02/03).
156 a 161	Obras públicas/Ajustes Directos	Diversas aquisições de bens e serviços com inobservância do procedimento legal adequado, configurando fraccionamento de despesa face ao custo total.
162 a 164	Cobrança coerciva das dívidas	A CMP nos exercícios em análise não constituiu processos de execução fiscal para todas as situações que o justificariam.
164		As dívidas relativas ao fornecimento de água não foram objecto de qualquer registo contabilístico
165 a 167	Acumulação de funções	Illegalidade na autorização de acumulação de funções públicas com privadas por incumprimento parcial do disposto no artº. 8º do DL nº. 413/93, de 23/12.

3. ESTRUTURA ORGÂNICA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS



A estrutura e organização do Município de Palmela, foi publicada por Aviso n.º 7570/2000, (apêndice n.º 138) do DR, II série, n.º 229, de 03/10/00, como a seguir se descreve:





4. REGRAS PREVISIONAIS

a) Impostos e Taxas

Não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que procedem o mês da elaboração do orçamento

Designação	2003			2004		
	Previsão	Or. Inicial	Desvio	Previsão	Or. Inicial	Desvio
Impostos Directos	23.018.348,25	23.360.001,00	341.652,75	25.822.789,89	19.696.100,00	-6.126.689,89
Contribuição Autárquica	7.598.086,97	8.000.000,00	401.913,03	9.559.854,01	7.600.000,00	-1.959.854,01
Imposto Municipal s/ Veículos	509.235,93	510.000,00	764,07	493.448,41	684.000,00	190.551,59
Imposto Municipal de Sisa	5.811.731,70	6.300.000,00	488.268,30	5.285.386,43	5.700.000,00	414.613,57
Derrama	8.929.935,33	8.450.000,00	-479.935,33	10.219.019,00	5.500.000,00	-4.719.019,00
Impostos Abolidos	1,00	1,00	0,00	31,31	100,00	68,69
Outros	169.357,32	100.000,00	-69.357,32			0,00
Impostos Directos diversos			0,00	265.050,73	212.000,00	-53.050,73
Impostos Indirectos	2.785.066,01	1.637.401,00	-1.147.665,01	3.106.604,95	4.270.300,00	1.163.695,05
Iva	1,00	0,00	-1,00	25,59	0,00	-25,59
Mercados e feiras	1,00	1,00	0,00	42,04	100,00	57,96
Loteamentos e Obras	2.636.313,39	1.500.000,00	-1.136.313,39	2.950.388,64	4.000.000,00	1.049.611,36
Ocupação da via pública	82.216,97	75.000,00	-7.216,97	64.313,72	100.000,00	35.686,28
Canídeos	1,00	0,00	-1,00	0,00	100,00	100,00
Publicidade	19.894,63	20.000,00	105,37	13.204,08	50.000,00	36.795,92
Outros	46.638,02	42.400,00	-4.238,02	78.630,88	120.000,00	41.369,12
Impostos Indirectos diversos			0,00		100,00	100,00



Designação	2003			2004		
	Previsão	Or. Inicial	Desvio	Previsão	Designação	Previsão
Taxas, Multas e Outras Penalidades	952.684,36	953.301,00	616,64	931.547,66	836.670,00	-94.877,66
Taxas de justiça	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Caça	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Taxas sobre espectáculos e divertimentos	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Mercados e feiras	5.628,77	7.500,00	1.871,23	7.096,58	7.500,00	403,42
Loteamentos e Obras	810.264,96	840.000,00	29.735,04	756.606,86	600.000,00	-156.606,86
Ocupação da via pública	17.799,82	10.000,00	-7.799,82	6.719,62	10.000,00	3.280,38
Canídeos	749,95	800,00	50,05	792,51	1.000,00	207,49
Caça, uso e porte de arma	19.733,58	20.000,00	266,42	17.816,58	17.000,00	-816,58
Outros	73.566,38	50.000,00	-23.566,38	40.515,51	30.000,00	-10.515,51
Taxas diversas			0,00		100,00	100,00
Juros de mora	19.951,92	20.000,00	48,08	87.000,00	100.000,00	13.000,00
Juros compensatórios			0,00		10.670,00	10.670,00
Coimas e penalidades por contra-ordenações	4.987,98	5.000,00	12,02	15.000,00	60.000,00	45.000,00
Multas e penalidades diversas	1,00	1,00	0,00		100,00	100,00



5. EMOLUMENTOS NOTARIAIS

Escritura		Notário	Ordem de Pagamento		
2004					
13.10.04	Elaboração do Plano Pormenor do Parque Verde Urbano de Palmela, reformulação e revisão das segunda e terceira fases do Plano	Rui José da Costa Ferreira	8442	24.11	110,00 €
2003					
13.12.02	Elaboração do Plano Pormenor do Parque Verde Urbano de Palmela, trabalhos complementares - Elaboração mapa de ruído	Ernesto Rocha Neto	60	08.01.03	220,00 €
25.03.03	Emp. de construção do Jardim do Padre Nabeto - Contrato Adicional	Ernesto Rocha Neto	288	03.04.03	110,00 €
26.05.03	Emp. de construção de espaços exteriores da praça da independência - Contrato Adicional	Ernesto Rocha Neto	428	05.06.03	110,00 €
04.07.03	Emp. de execução de infra-estruturas na Rua Augusto Júlio da Costa, Cabanas - Contrato Adicional	Ernesto Rocha Neto	7549	18.08.03	220,00 €
25.09.03	Emp. de construção de infra-estruturas das Ruas João de Deus e Duque de Palmela, Quinta do Anjo - Contrato Adicional	Ernesto Rocha Neto	9351	22.10.03	110,00 €
14.10.03	Emp. Estação de tratamento de águas residuais do Pinhal Novo - Contrato Adicional	Ernesto Rocha Neto	10451	26.11.03	110,00 €
			TOTAL		880,00 €



6. OBRAS PÚBLICAS/AJUSTES DIRECTOS

OBJECTO	ADJUDICATÁRIO	TIPO	ADJUDICAÇÃO	VALOR (€)
Pintura de Sinalização Horizontal na E.M. 531 (Baixa de Palmela)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	12.02.2004	4.966,00
Pintura de Sinalização Horizontal nas localidades de Palmela, Pinhal Novo, Volta da Pedra e Baixa de Palmela	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	18.02.2004	4.793,55
Pintura de Sinalização Horizontal na Freguesia do Poceirão	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	27.02.2004	4.520,43
Pintura de lugares de estacionamento para viaturas ligeiras no Parque de Estacionamento do Vale do Alecrim	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	27.02.2004	224,00
Pintura de Sinalização Horizontal nas Ruas Joaquim Maria Afonso, Vale Marmelos e Aceiro do Costa	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	11.03.2004	3.623,72
Pintura de Sinalização Horizontal nas Ruas 25 Abril, Combatentes da Grande Guerra e José Saramago - P. Novo	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	07.05.2004	3.660,28
Pintura e Reparação de Sinalização Horizontal nas Ruas Salgueiro Maia, Bartolomeu Dias, S. José, Manuel Veríssimo da Silva e Francisco Caçoete Romão - P. Novo	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	02.06.2004	1.863,71
Execução de pintura de passeadeiras em várias Ruas da Freguesia de Pinhal Novo	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	01.09.2004	4.596,60
Execução de pintura de passeadeiras em várias Ruas das Freguesias de Pinhal Novo e Palmela	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	03.09.2004	4.983,15
Pintura e Repintura de Sinalização Horizontal em várias Rua na Vila de P. Novo e junto ao novo Centro de Saúde - Palmela	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	10.09.2004	4.991,43
Pintura de Sinalização Horizontal no Aceiro do Caçarino (Algeruz/ Brejos do Assa)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	15.09.2004	4.915,60
Pintura e Repintura de Sinalização Horizontal em várias ruas na vila de Pinhal Novo	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	20.09.2004	4.748,50
Pintura e repintura de Sinalização Horizontal (Passadeiras / barras de paragem) em várias Ruas na vila de Palmela	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	20.09.2004	4.917,50
Pintura de Sinalização Horizontal no C.M. 1033 (Asseiceira)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	27.09.2004	4.875,00
Pintura de Sinalização Horizontal no C.M. 1034 (troço Poceirão / Brejos do Poço)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	01.10.2004	4.992,40
Pintura de Sin. Hor. No C.M. 1033 (troço Asseiceira /Brejos Poço) e no C.M. 1033 (Fernando Pó)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	06.10.2004	4.907,40
Pintura de Sinalização Horiz. no C.M. 1034 (troço Brejos do Poço/Fern. Pó/Fonte da Barreira)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	06.10.2004	4.857,60
Pintura de sinalização Horizontal no C.M. 1032 (troço E.M. 533/ Forninho)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	15.10.2004	3.538,80
Pintura de Sinalização Horizontal no C.M. 1032 (troço E.N 5/ Forninho)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	15.10.2004	4.771,20
Pintura de Sinalização Horizontal na Rua José Mestre em Algeruz	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	22.10.2004	4.241,40
Pintura Sinalização Hor. na estrada da Aldeia Nova da Aroeira (troço E.M. 533/Aldeia N. Aroeira)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	25.10.2004	4.953,00
Pintura de Sinalização Hor. na estrada da Aldeia Nova da Aroeira (troço E.N. 4/Ald.Nova Aroeira)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	03.11.2004	4.916,40
Pintura de Sinalização Horizontal na Rua 5 de Outubro nas Areias Gordas (freguesia de Palmela)	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	11.11.2004	2.961,60
Pintura de Sinalização Horizontal na Avª. da Liberdade em Águas de Moura	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	12.11.2004	1.446,26
Pintura de Sin.alização Horizontal na Avª. do Palmelense e na localidade do Lau	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	16.11.2004	4.555,19
Pintura e Repintura de Sinalização Horizontal em Várias Ruas na Vila de Palmela e Pinhal Novo	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	24.11.2004	3.539,93
Pintura e Repintura de Sinalização Horizontal no Concelho de Palmela	1/2 Corte, Lda.	Ajuste Directo	26.11.2004	3.869,80
Total				111.230,45



7. EMOLUMENTOS

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

Departamento de Auditoria : DA VIII - UAT.1 - AL - Processo n.º 12/05-AUDIT

Entidade fiscalizada: Município de Palmela

Entidade devedora : Município de Palmela

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	439		52.675,61
Acções na área da residência oficial	88,29	238		21.013,02
Receitas próprias Lucros				
Emolumentos calculados				73.688,63
Emolumentos Limite máximo (VR)				16.096,00
Emolumentos a pagar				16.096,00

O Coordenador da Equipa de Auditoria __



8. 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 cinco gerências anteriores é a seguinte:

Gerência	Número da conta	Situação da conta
1998	5402	Homologada em 20/12/02
1999	2257	Homologada em 08/06/02
2000	1638	Homologada em 02/12/02
2001	3754	Em verificação interna
2002	2247	Em verificação interna

9. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por XI volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Anexos	Documentos
I	A	Relato de Auditoria; Informação; ofícios de notificação; Alegações dos responsáveis
	B	Anteprojecto de Relatório;
II	1	Orçamento para 2003; Grandes Opções do Plano 2003-2006;
	2	Documentos de prestação e contas – exercício de 2003;
	3	Balancetes analíticos antes a após regularização;
	4	Plano de contas para o ano contabilístico de 2003.
III	1	Orçamento para 2004; Grandes Opções do Plano 2004-2007;
	2	Documentos de prestação e contas – exercício de 2004;
	3	Balancetes analíticos antes a após regularização;
	4	Plano de contas para o ano contabilístico de 2004.
IV	1	Delegação de competências da Câmara Municipal na Presidente; Distribuição de pelouros; Vereadores em regime de tempo inteiro; Delegação e subdelegação de competências nos vereadores; Subdelegação de competência nos dirigentes;
	2	Estrutura orgânica; Quadro de Pessoal;
	3	Regulamento do sistema de controlo interno;
	4	Levantamento de circuitos: receita; listagem de postos de cobrança de receita; despesa; tesouraria; listagem de viaturas e controlo de consumos;
	5	Fluxogramas: receita; despesa; tesouraria; subsídios; licenciamentos; empreitadas de obras públicas e gestão do património;
	6	Postos de cobrança externos à tesouraria;
	7	Resumos diários de tesouraria (2003, 2004 e 2005);
	8	Contas bancárias – abertura e movimentação;
	9	Balanços à tesouraria 2003 e 2004;
	10	Inventário;
	11	Obras por administração directa;
	12	Esclarecimentos relativos à SCI.
V	1	Regras previsionais;



Volume	Anexos	Documentos
	2	Análise da execução orçamental;
	3	Implementação do POCAL;
	4	Análise das demonstrações financeiras – balanço inicial 2002 e alterações ao balanço inicial;
	5	Regulamento de fundos de maneiio;
	6	Fundos de maneiio 2003 e 2004;
	7	Empréstimos;
	8	Emolumentos Notariais;
	9	Transferência/subsídios;
	10	Aquisições de serviços – Outros trabalhos especializados – Odeon/Degremont.
	VI	1
2		Locação de material de transporte.
3		Cobrança coerciva de dividas;
4		Requisição e protocolo.
VII	1	Aquisição de serviços – Outros trabalhos especializados – Catavento 2004;
	2	Aquisição de serviços – Outros serviços – Trabalho realizado no campo de futebol do Quintajense Futebol Clube;
	3	Aquisição de serviços – Outros serviços – reabilitação de moradia unifamiliar;
	4	Aquisição de serviços – Outros serviços – demolição da fachada e paredes interiores do edificio n.º 70 na rua Augusto Cardoso;
	5	Aquisição de serviços – Outros serviços – fornecimento de vestes da Confraria Gastronómica de Palmela;
	6	Aquisição de serviços – Outros serviços –EJR;
	7	Aquisição de serviços – Outros serviços – erradas classificações;
VIII		Participações financeiras:
	1	Palmela Desporto - Empresa Municipapl de Gestão de Espaços e equipamentos Desportivos Municipais, EM;
	2	Amarsul – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos , S.A.;
	3	CDR – Cooperação e Desenvolvimento Regional, S.A.;
	4	Simarsul – Sistema integração Municipal de Águas Residuais da Península de Setúbal, S.A.;
	5	Limarsul – Associação de Municípios para os Resíduos Sólidos.
IX	1	Contratos de prestação de serviços;
	2	Acumulação de funções.
X		Empreitadas:
	1	Construção dos espaços exteriores da Praça da Independência;
	2	Remodelação da iluminação exterior do Centro Histórico de Palmela;
	3	Construção do edificio da Biblioteca Central de Palmela;
XI		Ajustes directos – ½ Corte, Ldª.



10. ALEGAÇÕES DOS RESPONSÁVEIS



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

83

EXMO.SR.
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, Nº 61
1069 - 045 LISBOA

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data de expedição
		2005-01-16	2005-01-16

Assunto: **RELATO DE AUDITORIA 12/05-AUDIT, EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

23. Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente.

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente a situação descrita respeitasse apenas a montantes residuais, e a situações pontuais.

Em qualquer caso, por despacho (cópia anexa), foram já dadas orientações aos serviços no sentido de o depósito das receitas também naqueles casos passar a ser feito diariamente.

Assim, considerando a situação residual em questão, quer quanto ao número de postos de cobrança em questão, quer quanto aos montantes habitualmente por eles arrecadados, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

24. O montante diário de numerário em caixa excedeu sempre o limite estabelecido

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Em qualquer caso, desde 24/03/2005 tem sido dado cumprimento rigoroso ao estipulado no ponto 2 do art. 19º RSC1.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

84

25. Abertura de contas bancárias sem autorização do órgão competente para o efeito

As quatro contas bancárias que o Relato de Auditoria refere, identificando que a respectiva abertura não foi objecto de deliberação do órgão executivo, constituíram uma excepção, sendo que mesmo posteriormente, as contas bancárias entretanto abertas o foram mediante adequada deliberação.

O Município encontra-se por conseguinte a cumprir o disposto no POCAL e no RSCI, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

27. Assinatura de cheques por pessoa que não detém competência para o efeito, sendo que o próprio conteúdo do RSCI não observa o estatuído no POCAL

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Acresce que a assinatura de cheques era sempre precedida de autorização para o pagamento da despesa, nos termos legalmente previstos.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as contas da Autarquia passaram a ser movimentadas nos precisos termos previstos no ponto 2.9.10.1.2. do POCAL.

O RSCI está nesta data a ser objecto de um processo de revisão, por forma a convalidar o seu conteúdo com o disposto no POCAL.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

29. Não são efectuadas as reconciliações: entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas na Autarquia, na conta de devedores e credores, na conta de empréstimos bancários com instituições de crédito e nas contas Estado e outros entes públicos

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não existissem, com expressão relevante, valores por conciliar.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as reconciliações passaram a ser feitas com carácter regular e sistemático, junto se enviando cópia das reconciliações desde logo feitas, em 31/03/2005.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

31. Não foi adoptado o sistema de inventário permanente

O sistema de inventário permanente não foi ainda adoptado em virtude da necessidade de ultrapassar limitações técnicas ao nível das aplicações informáticas, sendo firme intenção do Município adoptar o

Esq. do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
2/9



**MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL**

sistema durante o ano de 2006, estando a desenvolver todas as diligências adequadas ao cumprimento daquele objectivo.

Em qualquer, não deixará de relevar que existe inventário, actualizado sistematicamente, pelo que, não sendo a fiabilidade da informação questionada, como não é, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

35. a 36. Na elaboração das propostas de Orçamento para os exercícios de 2003 e 2004 não foram observadas na íntegra as regras previsionais

As propostas de Orçamento para 2003 e 2004 foram elaboradas considerando o histórico relevante para a elaboração de previsões, e todos os outros factos relevantes, segundo critérios de materialidade e prudência.

Efectivamente, foram inscritas dotações orçamentais em alguns casos ligeiramente diferentes do montante que resultava directamente da média dos últimos 24 meses, correctamente identificadas no mapa a fls. 62 do Relato, sendo que nalguns casos os montantes inscritos foram superiores às previsões elaboradas segundo o POCAL, e noutros casos os montantes inscritos foram inferiores às previsões elaboradas segundo o POCAL.

No ano de 2003, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 805.396 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

No ano de 2004, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 5.057.873 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

É assim manifesto não ter existido qualquer intenção de inscrever receitas em montante superior ao legalmente admissível, nos termos do POCAL. Pelo contrário, está subjacente aos factos a intenção clara e inequívoca de elaboração de Orçamentos rigorosos e de acordo com as melhores previsões, elaboradas com base em critérios também materiais, e não puramente formais, como são os constantes do POCAL.

Inexistiu assim qualquer intenção de obter um resultado ilícito, uma vez que, em qualquer um dos exercícios, as receitas inscritas foram inferiores ao máximo legalmente admissível.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerado provado que não existiu qualquer intenção de obtenção de resultado ilícito, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

38. No triénio 2002/2004 a execução orçamental das receitas foi bastante oscilante

7. Analisado o Relato de Auditoria quanto à apreciação da execução orçamental das receitas no triénio 2002/2004, informa-se que:

- a) No ano de 2002, a receita orçamentada foi de € 41.788.934, a que acresceu o saldo da conta de gerência do ano anterior, no montante de € 7.309.684;
- b) No ano de 2003, a receita orçamentada foi de € 45.198.734, a que acresceu o saldo da conta de gerência do ano anterior, no montante de € 7.564.989;
- c) No ano de 2004, a receita orçamentada foi de € 46.484.108, a que acresceu o saldo da conta de gerência do ano anterior, no montante de € 6.513.200.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
3/9



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

O Relato de Auditoria compara a execução orçamental das receitas, excluído o saldo da conta de gerência, com a previsão orçamental de receitas, incluindo o saldo da conta de gerência.

Ora, não é possível determinar taxas de execução, quando os termos de comparação (previsão/realização) são diferentes.

Assim, para efeitos de comparação, dever-se-á, ou acrescer à receita executada o saldo da conta de gerência, ou retirar da previsão de receita o saldo da conta de gerência.

As percentagens de execução do orçamento da receita foram efectivamente de 99,1% em 2002, 90,3% em 2003 e 101,6% em 2004.

104.,105., 106. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais na celebração de alguns contratos de avença

O Relato de Auditoria considera que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos relativos ao contratos (1) e (6) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, são nulas, "...pois não resulta dos processos analisados que apenas aqueles prestadores tivessem aptidões técnicas para executar os serviços descritos no objecto do contrato".

O juízo sobre a aptidão técnica ou artística que determina que a prestação de um serviço apenas possa ser concretizada por um prestador de serviço é, por definição, um juízo subjectivo.

Naturalmente que para tal juízo poder ser formulado terá de existir um substrato mínimo.

Efectivamente, dificilmente se conceberia, por mais relevante que fosse o currículo, a experiência e o saber de um prestador numa determinada área do conhecimento, a formulação de um juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de funções em área que nada tivesse relação com aquele currículo, aquela experiência, aquele saber.

Muito menos se aceitaria a procedência daquele juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de uma determinada função sobre o prestador que em nenhuma área do conhecimento possuísse a necessária experiência.

Não se está, no entanto, em qualquer dos casos invocados pelo Tribunal, perante qualquer uma daquelas situações.

Efectivamente, em qualquer dos casos os prestadores de serviços possuem um currículo que demonstra larga experiência no exercício de funções similares, um profundo conhecimento da realidade autárquica e formação académica e profissional relevante e adequada para a prestação de serviços.

Estão portanto reunidos os requisitos mínimos para poder ser, ou não, formulado um juízo sobre a especial aptidão técnica que possuem para a prestação de serviços em causa.

Ora, esse juízo de apenas determinado prestador reunir os requisitos para prestar um determinado serviço é um juízo subjectivo, que só a entidade pública contratante pode fazer.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
Fax: 212 336 619
4/9



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

Com o devido respeito, ao Tribunal apenas cabe verificar se o prestador possui os requisitos razoáveis e adequados para satisfazer a prestação que lhe é contratada. E esses não estarão em causa.

Em conclusão, o juízo de em virtude da aptidão técnica apenas um determinado prestador estar em condições de satisfazer uma prestação de serviços é um juízo subjectivo, que só pode ser formulado, por definição, pela entidade pública contratante.

Em qualquer das situações referidas pelo Relato de Auditoria, estão reunidos nos prestadores de serviço os requisitos adequados para satisfazer a prestação de serviços, e está inequivocamente formulado o juízo, subjectivo, por quem, na Autarquia, detinha competência para o fazer, de cada uma das prestações só poder ser assegurada por aquele prestador em concreto, em virtude da sua aptidão técnica, pelo que se considera a contracção da despesa ocorreu dentro da legalidade, não tendo sido violada qualquer norma.

Em qualquer caso, esclarece-se que o contrato de prestação de serviços relativo ao prestador (6) cessou, por iniciativa do prestador, e mediante despacho da Sra. Presidente da Câmara, em 11/01/2006.

Refere ainda o Relato e Auditoria que relativamente aos contratos (1) e (3) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, não existe nos respectivos processos a declaração conforme modelo constante do anexo I do DL 197/99, de 08/06, o que violaria o disposto no art. 152º, nº 3 do mesmo diploma.

Atento o entendimento supra expresso quanto ao enquadramento legal das contratações (1) e (6), apenas subsistirá o lapso quanto contrato (3), sem prejuízo da relevância, quanto ao contrato (1), do disposto no art. 161º *in fine* do DL 197/99.

Quanto, ao contrato (3), informa-se que o mesmo cessou em 30/11/2005.

Quanto ao contrato (1), foi solicitada ao prestador de serviços declaração (cópia anexa) pela qual atestasse que à data da celebração do contrato cumpria todos os requisitos para concorrer à adjudicação do serviço.

Embora a obtenção, no momento actual, da declaração, não elimine o lapso formal, fica em qualquer caso demonstrado que o Município contratou efectivamente com quem reunia requisitos para tal, não sendo preterido qualquer interesse público, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

109. a 114. Pagamento de despesas referente à prestação de serviço de parte do mês de Outubro, Novembro e Dezembro de 2003, Pagamento da prestação de serviço referente à primeira quinzena do mês de Julho de 2004, Pagamento da prestação de serviço referente à segunda quinzena do mês de Novembro e Dezembro de 2004

O Relato de Auditoria, ao analisar os cinco contratos celebrados entre o Município e a Ondco/Dégremont entre 1998 e 2005, indicia que a sua vigência não abrangeu três períodos, pelo que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos, foram, relativamente a esses períodos, ilegais.

Não sendo colocada nenhuma questão quanto ao 1º contrato (vigência de 16/10/98 a 15/10/2003), centra-se a análise nos 2º, 3º, 4º, e 5º contratos.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
Fax: 212 336 619
5/9



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

88

Cumpra começar por evidenciar o prazo de vigência de cada um dos contratos:

2º contrato – 5 meses;
3º contrato – 4 meses;
4º contrato – 4 meses;
5º contrato – 4 meses;
Total – 17 meses.

Ora, é certo que a última factura do 5º contrato (factura 3052, de 23/03/2005) diz respeito à 1ª quinzena de Março de 2005.

É também certo que entre 15/10/2003 (termo do 1º contrato) e 15/03/2005 decorreram exactamente dezassete meses.

Adopta-se também como pressuposto que o início de vigência dos contratos pode ocorrer em momento anterior à data da sua celebração, subscrevendo, no âmbito da presente exposição, a posição expressa no próprio Relato de Auditoria, que admite que o 3º contrato, embora celebrado em 01/04/2004, tenha produzido efeitos a 01/03/2004, situação em que o Relato funda a alegação de que o 2º contrato teria sido revogado por acordo das partes antes do termo da sua vigência.

Atentos os factos supra expressos, inquiriu-se o serviço municipal respectivo sobre quais as datas de consignação das prestações e serviços, tendo sido apuradas as respectivas datas.

Para confirmação dessas datas, o serviço municipal emitiu declarações, pelas quais se confirma que:

- a) a prestação relativa ao 2º contrato foi iniciada na data da consignação do contrato, 16/10/2003, pelo período de 5 meses, tendo terminado, por conseguinte, em 16 de Março de 2004;
- b) a prestação relativa ao 5º contrato foi iniciada na data da consignação dos trabalhos, 16/11/2004, pelo período de 4 meses, tendo terminado, por conseguinte, em 16 de Março de 2005.

Considerando o exposto, resulta evidente o manifesto lapso que constitui a referência constante do 3º contrato relativamente ao início de produção de efeitos do contrato a 01/03/2004, sendo aliás patente pela consulta dos documentos do processo que os serviços sempre consideraram, e em conformidade agiram, de acordo com o entendimento de que a produção de efeitos deste contrato ocorreu a 16/03/2004.

Assim, pode concluir-se que todas as prestações de serviços efectuadas e facturadas pela Ondeo/Dégremont à Câmara Municipal de Palmela no período compreendido entre 16/10/98 e 15/03/2005 o foram sempre ao abrigo de contratações desenvolvidas nos termos legalmente previstos para os montantes em causa.

Concretizando:

1. No período de 16/10/2003 a 28/12/2003 vigorou o 2º contrato, celebrado em 29/12/2003, e cujos trabalhos foram consignados em 16/10/2003, conforme declaração anexa;
2. O 2º contrato não foi revogado antes do seu termo de vigência, uma vez que esta se iniciou em 16/10/2003 e, não obstante o erro material constante do 3º contrato quanto ao início da sua vigência em 01/03/2004, os serviços sempre agiram segundo o entendimento, materialmente correcto, de que o contrato apenas produziu efeitos a 16/03/2004;

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
6/9



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

3. A prestação de serviços referente à 1ª quinzena de Julho de 2004 foi prestada no âmbito do 3º contrato, cujo início de vigência ocorreu em 16/03/2004;
4. A prestação de serviços referente ao período entre 16/11/2004 e 07/02/2005 foi prestada no âmbito do 5º contrato, cujos trabalhos foram consignados em 16/11/2004, conforme declaração anexa.

Não se desvalorizando o facto de nos procedimentos relativos a algumas das contratações terem eventualmente ocorrido alguns lapsos ou omissões que criaram uma situação mais confusa do que seria desejável, o que aliás se justifica pelo facto de, por motivos alheios à vontade do Município, este se ter visto obrigado a manter a exploração da ETARI por período muito superior ao que seria expectável, é certo que não foi violada qualquer norma quanto à autorização para a realização da despesa e para o respectivo pagamento, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as três adjudicações das prestações de serviços à empresa "Armazéns Papeis do Sado" ocorridas em 2003 no âmbito da publicação "Catavento" constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, que envolvia a reformulação da agenda on-line e a edição de suplementos, cujos custos não estavam à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação definitivamente consolidados.

Prosseguindo uma política de rigor orçamental e de custos, e considerando que em qualquer caso o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não deveria ser ultrapassado, optou-se então por realizar duas adjudicações (a primeira respeitante a apenas uma edição e a segunda relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, e avaliar a eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.

Refira-se aliás que, quer em anos anteriores, quer nos anos posteriores, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtração dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Tanto mais que foram realizadas duas adjudicações, por concurso limitado, com consulta a 5 entidades (em cada um dos procedimentos), isto é, exactamente o mesmo procedimento concursal que seria aplicável se considerado o montante global da adjudicação. Efectivamente, embora o Relato de Auditoria refira (certamente por lapso) que o procedimento correcto seria o de concurso público, o montante máximo em questão determinaria a utilização dos procedimentos de concurso limitado ou de negociação sem publicação prévia de anúncio (art. 80º, nº 4 do DL 197/99, de 08 de Junho), pelo que, tendo em cada uma das adjudicações sido utilizado o procedimento que, da mesma forma, seria utilizado caso se realizasse apenas uma adjudicação, não se verifica ter ocorrido qualquer infracção às

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 609

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
7/9



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

normas sobre realização de despesas públicas, pelo que se entende não existir qualquer responsabilidade.

131. a 140. Autorização de despesa e pagamentos ilegais resultantes de errada classificação de trabalhos como trabalhos a mais, uma vez que lhe falta a característica de resultarem de uma circunstância imprevista

O Relato de Auditoria refere no âmbito da empreitada de “Remodelação da Iluminação Exterior do Centro Histórico”, foram contratados trabalhos a mais no montante de € 20.805, sendo que destes, € 10.565 (€ 11.093,25, IVA incluído), não devem ser considerados trabalhos a mais.

Verificado o conteúdo da Inf. Técnica que suportou a deliberação da Câmara Municipal de Palmela, verifica-se que:

- a) por um lado, é referida a necessidade de incluir no âmbito da empreitada algumas ruas pertencentes ao Centro Histórico que não haviam sido consideradas, e a necessidade de executar trabalhos pontuais não previstos em função das condições locais encontradas;
- b) por outro lado é informado que relativamente aos trabalhos a adjudicar, uma parte consistem em trabalhos para os quais já existiam preços unitários na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.565), e outra parte consistem em trabalhos para os quais devem ser aprovados preços unitários, uma vez que não estavam previstos na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.240).

O Relato considera então que relativamente aos trabalhos a mais para os quais, em função da sua natureza, já a proposta inicial do adjudicatário estipulava preços unitários, não serão estes verdadeiramente trabalhos a mais, apenas revestindo aquela natureza os trabalhos relativamente aos quais a proposta inicial do adjudicatário não previa preços unitários.

Importa então sublinhar que não se deve estabelecer qualquer confusão entre o conceito de trabalhos a mais e o facto de a realização de trabalhos mesma natureza estar ou não prevista, desde logo, no caderno de encargos inicial.

Efectivamente, o que lei impõe é o que os trabalhos se tornem necessários em virtude de uma circunstância imprevista, nada obrigando a que a sua natureza seja diferente da dos trabalhos previstos inicialmente.

Assim, o Relato, ao concluir que, existindo já preços unitários estabelecidos para os trabalhos cuja necessidade de realização foi determinada por circunstâncias imprevistas, não deveriam estes trabalhos ser considerados como trabalhos a mais, está a assumir uma conclusão que, salvo melhor opinião e com o devido respeito, carece de suporte legal.

Efectivamente, não se alcança qualquer relação entre os trabalhos que não deveriam, nos termos do Relato, ser considerados como trabalhos a mais, com o custo para eles identificado pelo Relato de Auditoria, tendo este sido apurado a partir de outro critério (o da existência de preços unitários na proposta inicial) que não tem qualquer aplicação ao caso.

Assim, o Relato não fundamenta a desqualificação de trabalhos a mais no montante exacto de € 11.093,25, pelo que se entende não estar fundamentada e provada qualquer responsabilidade por acto ilícito praticado no âmbito da empreitada supra identificada.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral-ucm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
8/9



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

91

Certa de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos.

A Presidente da Câmara

Ana Teresa Vicente

RF/RF

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

N.º: 506 187 543
Fax: 212 336 619
9/9



Amor



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

Albino *Barbosa* *111*

EXMO.SR.
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, Nº 61

1069 - 045 LISBOA

2007-01-16
19-01-07
19-01-07
19-01-07

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data de expedição
		111-00000	2007-01-16

Assunto: **RELATO DE AUDITORIA 12/05-AUDIT, EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

23. Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente.

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente a situação descrita respeitasse apenas a montantes residuais, e a situações pontuais.

Em qualquer caso, por despacho (cópia anexa), foram já dadas orientações aos serviços no sentido de o depósito das receitas também naqueles casos passar a ser feito diariamente.

Assim, considerando a situação residual em questão, quer quanto ao número de postos de cobrança em questão, quer quanto aos montantes habitualmente por eles arrecadados, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

24. O montante diário de numerário em caixa excedeu sempre o limite estabelecido

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Em qualquer caso, desde 24/03/2005 tem sido dado cumprimento rigoroso ao estipulado no ponto 2 do art. 19º RSC1.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tlx.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
Fax: 212 336 619



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

112
Adição
Considerações

25. Abertura de contas bancárias sem autorização do órgão competente para o efeito

As quatro contas bancárias que o Relato de Auditoria refere, identificando que a respectiva abertura não foi objecto de deliberação do órgão executivo, constituíram uma excepção, sendo que mesmo posteriormente, as contas bancárias entretanto abertas o foram mediante adequada deliberação.

O Município encontra-se por conseguinte a cumprir o disposto no POCAL e no RSCI, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

27. Assinatura de cheques por pessoa que não detém competência para o efeito, sendo que o próprio conteúdo do RSCI não observa o estatuído no POCAL

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Acresce que a assinatura de cheques era sempre precedida de autorização para o pagamento da despesa, nos termos legalmente previstos.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as contas da Autarquia passaram a ser movimentadas nos precisos termos previstos no ponto 2.9.10.1.2. do POCAL.

O RSCI está nesta data a ser objecto de um processo de revisão, por forma a convalidar o seu conteúdo com o disposto no POCAL.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

29. Não são efectuadas as reconciliações: entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas na Autarquia, na conta de devedores e credores, na conta de empréstimos bancários com instituições de crédito e nas contas Estado e outros entes públicos

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não existissem, com expressão relevante, valores por conciliar.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as reconciliações passaram a ser feitas com carácter regular e sistemático, junto se enviando cópia das reconciliações desde logo feitas, em 31/03/2005.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

31. Não foi adoptado o sistema de inventário permanente

O sistema de inventário permanente não foi ainda adoptado em virtude da necessidade de ultrapassar limitações técnicas ao nível das aplicações informáticas, sendo firme intenção do Município adoptar o



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

Adelino *Bandeira* 113

sistema durante o ano de 2006, estando a desenvolver todas as diligências adequadas ao cumprimento daquele objectivo.

Em qualquer, não deixará de relevar que existe inventário, actualizado sistematicamente, pelo que, não sendo a fiabilidade da informação questionada, como não é, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

35. a 36. Na elaboração das propostas de Orçamento para os exercícios de 2003 e 2004 não foram observadas na íntegra as regras previsionais

As propostas de Orçamento para 2003 e 2004 foram elaboradas considerando o histórico relevante para a elaboração de previsões, e todos os outros factos relevantes, segundo critérios de materialidade e prudência.

Efectivamente, foram inscritas dotações orçamentais em alguns casos ligeiramente diferentes do montante que resultava directamente da média dos últimos 24 meses, correctamente identificadas no mapa a fls. 62 do Relato, sendo que nalguns casos os montantes inscritos foram superiores às previsões elaboradas segundo o POCAL, e noutros casos os montantes inscritos foram inferiores às previsões elaboradas segundo o POCAL.

No ano de 2003, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 805.396 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

No ano de 2004, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 5.057.873 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

É assim manifesto não ter existido qualquer intenção de inscrever receitas em montante superior ao legalmente admissível, nos termos do POCAL. Pelo contrário, está subjacente aos factos a intenção clara e inequívoca de elaboração de Orçamentos rigorosos e de acordo com as melhores previsões, elaboradas com base em critérios também materiais, e não puramente formais, como são os constantes do POCAL.

Inexistiu assim qualquer intenção de obter um resultado ilícito, uma vez que, em qualquer um dos exercícios, as receitas inscritas foram inferiores ao máximo legalmente admissível.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerado provado que não existiu qualquer intenção de obtenção de resultado ilícito, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor "Armazéns Papeis do Sado" em 2003 no âmbito da publicação "Boletim Municipal" constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que o Boletim Municipal foi objecto, no final do ano de 2002, de uma profunda reestruturação do projecto editorial, que consistiu na sua alteração gráfica, redução do formato 270*400 mm para 350*250 mm, e aumento do número e páginas, como o objectivo fundamental da redução de custos de produção, conforme foi explicitado na inf. Técnica 821/2002, de 18 de Dezembro (cópia anexa).

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tlx.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
3/6



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

114
Adelino
Pereira

Uma vez que se tratava de uma alteração profunda, numa publicação se destacava pelo seu formato tablóide e que se encontrava fortemente implantado junto do público, optou-se, a título experimental, por fazer apenas a adjudicação de três edições, tendo em simultâneo sido accionados mecanismos para testar junto do público a aceitação do novo modelo.

Confirmada a aceitação do novo modelo e estabilizado o novo formato, como refere a inf. Técnica 427/03 (cópia em anexo), efectuou-se a consulta para a adjudicação relativa às restantes edições do ano de 2003.

Encontra-se assim plenamente justificado o facto de a prestação de serviços de impressão, embalagem e expedição do Boletim Municipal em 2003 ter sido objecto de duas adjudicações.

Complementarmente, informa-se que a partir de 2004 a adjudicação dos serviços tem tido por objecto a totalidade dos serviços necessários em cada ano.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Tanto mais que foram realizadas duas adjudicações, por concurso limitado, com consulta a 5 entidades (em cada um dos procedimentos), isto é, exactamente o mesmo procedimento concursal que seria aplicável se considerado o montante global da adjudicação. Efectivamente, embora o Relato de Auditoria refira (certamente por lapso) que o procedimento correcto seria o de negociação com publicação prévia de anúncio, o montante máximo em questão determinaria a utilização dos procedimentos de concurso limitado ou de negociação sem publicação prévia de anúncio, ou mesmo de mera consulta prévia (art. 80º, nº 4 e 81º, nº 1, al a) do DL 197/99, de 08 de Junho), pelo que, tendo em cada uma das adjudicações sido utilizado o procedimento que, da mesma forma, seria utilizado caso se realizasse apenas uma adjudicação, não se verifica ter ocorrido qualquer infracção às normas sobre realização de despesas públicas, pelo que se entende não existir qualquer responsabilidade.

117. Pagamento de despesa sem lei permissiva referente à empreitada de "Reabilitação de Moradia Unifamiliar, sita na Rua Manuel Fernandes da Silva"

O Relato de Auditoria refere que o Município realizou despesa no montante de € 22.018,37 relativo à execução de obras numa moradia por contrapartida da cedência de terrenos nos quais estão implantados equipamentos públicos há várias décadas (uma escola pública e uma sede de uma Associação), sem que dessa cedência de terrenos pelo particular o Município haja pago qualquer montante.

Importa previamente esclarecer que a despesa em causa não tem qualquer relação com a aplicação das normas relativas às cedências obrigatórias de áreas em sede de processo de loteamento.

Efectivamente, estando a decorrer um processo de loteamento, a requerente está obrigada a ceder ao Município uma determinada área (que se estima em 772,5 m²) e ao ser emitido o alvará de loteamento, essa área será efectivamente cedida, gratuitamente.

Não está portanto em causa a rigorosa aplicação do disposto no DL 555/99, de 16 de Dezembro.

O que estará em causa é que durante décadas o Município ocupou sem que tivesse pago qualquer contrapartida duas áreas no terreno agora em fase de loteamento, sem o pagamento de qualquer renda ou compensação à proprietária, e não só assim aconteceu, como se verifica agora que as áreas que o

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
Fax: 212 336 619
4/6



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

Adição
715-
Palmela

Município ocupou, ocupa, e vai continuar a ocupar, excedem em muito as áreas que a proprietária está obrigada a ceder ao Município, em cumprimento das normas urbanísticas aplicáveis.

A solução definitiva não está ainda consolidada, mas poderá passar pelo pagamento de uma indemnização pela ocupação daquelas áreas pelo período que decorreu entre a construção dos equipamentos e a actualidade, e/ou pela aquisição das áreas remanescentes para além daquelas que a proprietária estará legalmente obrigada a ceder para o domínio público.

Acresce que não obstante o quadro exposto, a proprietária, por absoluta carência financeira, vivia em condições de grande precariedade, sendo um imperativo ético que o Município, tendo usado sem o pagamento de qualquer contrapartida durante décadas, propriedade particular, não mantivesse uma situação de tão grande precariedade habitacional da proprietária.

Efectivamente, a despesa em causa integra-se num processo em curso, que não está concluído, pelo que apenas a final será possível aferir da sua regularidade, que desde já e afirma, será garantida.

Considerando o exposto, será extemporânea a eventual imputação de qualquer responsabilidade relativa a um processo que não foi ainda concluído, pelo que será o mais correcto o entendimento de não existir (ou, no mínimo, de não existir, *ainda*) qualquer responsabilidade.

131. a 140. Autorização de despesa e pagamentos ilegais resultantes de errada classificação de trabalhos como trabalhos a mais, uma vez que lhe falta a característica de resultarem de uma circunstância imprevista

O Relato de Auditoria refere no âmbito da empreitada de "Remodelação da Iluminação Exterior do Centro Histórico", foram contratados trabalhos a mais no montante de € 20.805, sendo que destes, € 10.565 (€ 11.093,25, IVA incluído), não devem ser considerados trabalhos a mais.

Verificado o conteúdo da Inf. Técnica que suportou a deliberação da Câmara Municipal de Palmela, verifica-se que:

- por um lado, é referida a necessidade de incluir no âmbito da empreitada algumas ruas pertencentes ao Centro Histórico que não haviam sido consideradas, e a necessidade de executar trabalhos pontuais não previstos em função das condições locais encontradas;
- por outro lado é informado que relativamente aos trabalhos a adjudicar, uma parte consistem em trabalhos para os quais já existiam preços unitários na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.565), e outra parte consistem em trabalhos para os quais devem ser aprovados preços unitários, uma vez que não estavam previstos na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.240).

O Relato considera então que relativamente aos trabalhos a mais para os quais, em função da sua natureza, já a proposta inicial do adjudicatário estipulava preços unitários, não serão estes verdadeiramente trabalhos a mais, apenas revestindo aquela natureza os trabalhos relativamente aos quais a proposta inicial do adjudicatário não previa preços unitários.

Importa então sublinhar que não se deve estabelecer qualquer confusão entre o conceito de trabalhos a mais e o facto de a realização de trabalhos mesma natureza estar ou não prevista, desde logo, no caderno de encargos inicial.

Efectivamente, o que lei impõe é o que os trabalhos se tornem necessários em virtude de uma circunstância imprevista, nada obrigando a que a sua natureza seja diferente da dos trabalhos previstos inicialmente.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

N.º: 506 187 543
Fax: 212 336 619
5/6



116

MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

Assim, o Relato, ao concluir que, existindo já preços unitários estabelecidos para os trabalhos cuja necessidade de realização foi determinada por circunstâncias imprevistas, não deveriam estes trabalhos ser considerados como trabalhos a mais, está a assumir uma conclusão que, salvo melhor opinião e com o devido respeito, carece de suporte legal.

Efectivamente, não se alcança qualquer relação entre os trabalhos que não deveriam, nos termos do Relato, ser considerados como trabalhos a mais, com o custo para eles identificado pelo Relato de Auditoria, tendo este sido apurado a partir de outro critério (o da existência de preços unitários na proposta inicial) que não tem qualquer aplicação ao caso.

Assim, o Relato não fundamenta a desqualificação de trabalhos a mais no montante exacto de € 11.093,25, pelo que se entende não estar fundamentada e provada qualquer responsabilidade por acto ilícito praticado no âmbito da empreitada supra identificada.

Certa de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

A Vereadora

Adília Candeias

RF/RF

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL: 212 336 600

NUM: 506 187 543
FAX: 212 336 619
6/6



Handwritten signature



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL
DIVISÃO DE APOIO JURÍDICO

134
Handwritten mark

EXMO.SR.
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, Nº 61

1069 - 045 LISBOA

Handwritten notes:
A 10/1/2005
10/1/05
10/1/05
10/1/05

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data de expedição
		01117	20/12-10
Assunto: RELATO DE AUDITORIA 12/05-AUDIT, EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO			

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

23. Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente.

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente a situação descrita respeitasse apenas a montantes residuais, e a situações pontuais.

Em qualquer caso, por despacho (cópia anexa), foram já dadas orientações aos serviços no sentido de o depósito das receitas também naqueles casos passar a ser feito diariamente.

Assim, considerando a situação residual em questão, quer quanto ao número de postos de cobrança em questão, quer quanto aos montantes habitualmente por eles arrecadados, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

24. O montante diário de numerário em caixa excedeu sempre o limite estabelecido

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Em qualquer caso, desde 24/03/2005 tem sido dado cumprimento rigoroso ao estipulado no ponto 2 do art. 19º RSCI.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt N.º: 506 187 543
Tel.: 212 336 600 Fax: 212 336 619



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

135-

25. Abertura de contas bancárias sem autorização do órgão competente para o efeito

As quatro contas bancárias que o Relato de Auditoria refere, identificando que a respectiva abertura não foi objecto de deliberação do órgão executivo, constituíram uma excepção, sendo que mesmo posteriormente, as contas bancárias entretanto abertas o foram mediante adequada deliberação.

O Município encontra-se por conseguinte a cumprir o disposto no POCAL e no RSCI, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

27. Assinatura de cheques por pessoa que não detém competência para o efeito, sendo que o próprio conteúdo do RSCI não observa o estatuído no POCAL

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Acresce que a assinatura de cheques era sempre precedida de autorização para o pagamento da despesa, nos termos legalmente previstos.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as contas da Autarquia passaram a ser movimentadas nos precisos termos previstos no ponto 2.9.10.1.2. do POCAL.

O RSCI está nesta data a ser objecto de um processo de revisão, por forma a convalidar o seu conteúdo com o disposto no POCAL.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

29. Não são efectuadas as reconciliações: entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas na Autarquia, na conta de devedores e credores, na conta de empréstimos bancários com instituições de crédito e nas contas Estado e outros entes públicos

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não existissem, com expressão relevante, valores por conciliar.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as reconciliações passaram a ser feitas com carácter regular e sistemático, junto se enviando cópia das reconciliações desde logo feitas, em 31/03/2005.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

31. Não foi adoptado o sistema de inventário permanente

O sistema de inventário permanente não foi ainda adoptado em virtude da necessidade de ultrapassar

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
FAX: 212 336 619
2/13



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

limitações técnicas ao nível das aplicações informáticas, sendo firme intenção do Município adoptar o sistema durante o ano de 2006, estando a desenvolver todas as diligências adequadas ao cumprimento daquele objectivo.

Em qualquer, não deixará de relevar que existe inventário, actualizado sistematicamente, pelo que, não sendo a fiabilidade da informação questionada, como não é, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

35. a 36. Na elaboração das propostas de Orçamento para os exercícios de 2003 e 2004 não foram observadas na íntegra as regras previsionais

As propostas de Orçamento para 2003 e 2004 foram elaboradas considerando o histórico relevante para a elaboração de previsões, e todos os outros factos relevantes, segundo critérios de materialidade e prudência.

Efectivamente, foram inscritas dotações orçamentais em alguns casos ligeiramente diferentes do montante que resultava directamente da média dos últimos 24 meses, correctamente identificadas no mapa a fls. 62 do Relato, sendo que nalguns casos os montantes inscritos foram superiores às previsões elaboradas segundo o POCAL, e noutros casos os montantes inscritos foram inferiores às previsões elaboradas segundo o POCAL.

No ano de 2003, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 805.396 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

No ano de 2004, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 5.057.873 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

É assim manifesto não ter existido qualquer intenção de inscrever receitas em montante superior ao legalmente admissível, nos termos do POCAL. Pelo contrário, está subjacente aos factos a intenção clara e inequívoca de elaboração de Orçamentos rigorosos e de acordo com as melhores previsões, elaboradas com base em critérios também materiais, e não puramente formais, como são os constantes do POCAL.

Inexistiu assim qualquer intenção de obter um resultado ilícito, uma vez que, em qualquer um dos exercícios, as receitas inscritas foram inferiores ao máximo legalmente admissível.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerado provado que não existiu qualquer intenção de obtenção de resultado ilícito, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

104,105, 106. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais na celebração de alguns contratos de avença

O Relato de Auditoria considera que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos relativos aos contratos (1) e (6) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, são nulas, "...pois não resulta dos processos analisados que apenas aqueles prestadores tivessem aptidões técnicas para executar os serviços descritos no objecto do contrato".

O juízo sobre a aptidão técnica ou artística que determina que a prestação de um serviço apenas possa

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
3/13



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

ser concretizada por um prestador de serviço é, por definição, um juízo subjectivo.

Naturalmente que para tal juízo poder ser formulado terá de existir um substrato mínimo.

Efectivamente, dificilmente se conceberia, por mais relevante que fosse o currículo, a experiência e o saber de um prestador numa determinada área do conhecimento, a formulação de um juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de funções em área que nada tivesse relação com aquele currículo, aquela experiência, aquele saber.

Muito menos se aceitaria a procedência daquele juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de uma determinada função sobre o prestador que em nenhuma área do conhecimento possuísse a necessária experiência.

Não se está, no entanto, em qualquer dos casos invocados pelo Tribunal, perante qualquer uma daquelas situações.

Efectivamente, em qualquer dos casos os prestadores de serviços possuem um currículo que demonstra larga experiência no exercício de funções similares, um profundo conhecimento da realidade autárquica e formação académica e profissional relevante e adequada para a prestação de serviços.

Estão portanto reunidos os requisitos mínimos para poder ser, ou não, formulado um juízo sobre a especial aptidão técnica que possuem para a prestação de serviços em causa.

Ora, esse juízo de apenas determinado prestador reunir os requisitos para prestar um determinado serviço é um juízo subjectivo, que só a entidade pública contratante pode fazer.

Com o devido respeito, ao Tribunal apenas cabe verificar se o prestador possui os requisitos razoáveis e adequados para satisfazer a prestação que lhe é contratada. E esses não estarão em causa.

Em conclusão, o juízo de em virtude da aptidão técnica apenas um determinado prestador estar em condições de satisfazer uma prestação de serviços é um juízo subjectivo, que só pode ser formulado, por definição, pela entidade pública contratante.

Em qualquer das situações referidas pelo Relato de Auditoria, estão reunidos nos prestadores de serviço os requisitos adequados para satisfazer a prestação de serviços, e está inequivocamente formulado o juízo, subjectivo, por quem, na Autarquia, detinha competência para o fazer, de cada uma das prestações só poder ser assegurada por aquele prestador em concreto, em virtude da sua aptidão técnica, pelo que se considera a contracção da despesa ocorreu dentro da legalidade, não tendo sido violada qualquer norma.

Em qualquer caso, esclarece-se que o contrato de prestação de serviços relativo ao prestador (6) cessou, por iniciativa do prestador, e mediante despacho da Sra. Presidente da Câmara, em 11/01/2006.

Refere ainda o Relato e Auditoria que relativamente aos contratos (1) e (3) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, não existe nos respectivos processos a declaração conforme modelo constante do anexo I do DL 197/99, de 08/06, o que violaria o disposto no art. 152º, nº 3 do mesmo diploma.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
4/13



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

138

Atento o entendimento supra expresso quanto ao enquadramento legal das contratações (1) e (6), apenas subsistirá o lapso quanto contrato (3), sem prejuízo da relevância, quanto ao contrato (1), do disposto no art. 161º *in fine* do DL 197/99.

Quanto, ao contrato (3), informa-se que o mesmo cessou em 30/11/2005.

Quanto ao contrato (1), foi solicitada ao prestador de serviços declaração (cópia anexa) pela qual atestasse que à data da celebração do contrato cumpria todos os requisitos para concorrer à adjudicação do serviço.

Embora a obtenção, no momento actual, da declaração, não elimine o lapso formal, fica em qualquer caso demonstrado que o Município contratou efectivamente com quem reunia requisitos para tal, não sendo preterido qualquer interesse público, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

109. a 114. Pagamento de despesas referente à prestação de serviço de parte do mês de Outubro, Novembro e Dezembro de 2003, Pagamento da prestação de serviço referente à primeira quinzena do mês de Julho de 2004, Pagamento da prestação de serviço referente à segunda quinzena do mês de Novembro e Dezembro de 2004

O Relato de Auditoria, ao analisar os cinco contratos celebrados entre o Município e a Ondeo/Dégremont entre 1998 e 2005, indicia que a sua vigência não abrangeu três períodos, pelo que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos, foram, relativamente a esses períodos, ilegais.

Não sendo colocada nenhuma questão quanto ao 1º contrato (vigência de 16/10/98 a 15/10/2003), centra-se a análise nos 2º, 3º, 4º, e 5º contratos.

Cumprir começar por evidenciar o prazo de vigência de cada um dos contratos:

2º contrato – 5 meses;
3º contrato – 4 meses;
4º contrato – 4 meses;
5º contrato – 4 meses;
Total - 17 meses.

Ora, é certo que a última factura do 5º contrato (factura 3052, de 23/03/2005) diz respeito à 1ª quinzena de Março de 2005.

É também certo que entre 15/10/2003 (termo do 1º contrato) e 15/03/2005 decorreram exactamente dezassete meses.

Adopta-se também como pressuposto que o início de vigência dos contratos pode ocorrer em momento anterior à data da sua celebração, subscrevendo, no âmbito da presente exposição, a posição expressa no próprio Relato de Auditoria, que admite que o 3º contrato, embora celebrado em 01/04/2004, tenha produzido efeitos a 01/03/2004, situação em que o Relato funda a alegação de que o 2º contrato teria sido revogado por acordo das partes antes do termo da sua vigência.

Atentos os factos supra expressos, inquiriu-se o serviço municipal respectivo sobre quais as datas de

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL: 212 336 600

Nº: 506 187 543
FAX: 212 336 619
5/13



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

consignação das prestações e serviços, tendo sido apuradas as respectivas datas.

Para confirmação dessas datas, o serviço municipal emitiu declarações, pelas quais se confirma que:

- a) a prestação relativa ao 2º contrato foi iniciada na data da consignação do contrato, 16/10/2003, pelo período de 5 meses, tendo terminado, por conseguinte, em 16 de Março de 2004;
- b) a prestação relativa ao 5º contrato foi iniciada na data da consignação dos trabalhos, 16/11/2004, pelo período de 4 meses, tendo terminado, por conseguinte, em 16 de Março de 2005.

Considerando o exposto, resulta evidente o manifesto lapso que constitui a referência constante do 3º contrato relativamente ao início de produção de efeitos do contrato a 01/03/2004, sendo aliás patente pela consulta dos documentos do processo que os serviços sempre consideraram, e em conformidade agiram, de acordo com o entendimento de que a produção de efeitos deste contrato ocorreu a 16/03/2004.

Assim, pode concluir-se que todas as prestações de serviços efectuadas e facturadas pela Ondeo/Dégremont à Câmara Municipal de Palmela no período compreendido entre 16/10/98 e 15/03/2005 o foram sempre ao abrigo de contratações desenvolvidas nos termos legalmente previstos para os montantes em causa.

Concretizando:

1. No período de 16/10/2003 a 28/12/2003 vigorou o 2º contrato, celebrado em 29/12/2003, e cujos trabalhos foram consignados em 16/10/2003, conforme declaração anexa;
2. O 2º contrato não foi revogado antes do seu termo de vigência, uma vez que esta se iniciou em 16/10/2003 e, não obstante o erro material constante do 3º contrato quanto ao início da sua vigência em 01/03/2004, os serviços sempre agiram segundo o entendimento, materialmente correcto, de que o contrato apenas produziu efeitos a 16/03/2004;
3. A prestação de serviços referente à 1ª quinzena de Julho de 2004 foi prestada no âmbito do 3º contrato, cujo início de vigência ocorreu em 16/03/2004;
4. A prestação de serviços referente ao período entre 16/11/2004 e 07/02/2005 foi prestada no âmbito do 5º contrato, cujos trabalhos foram consignados em 16/11/2004, conforme declaração anexa.

Não se desvalorizando o facto de nos procedimentos relativos a algumas das contratações terem eventualmente ocorrido alguns lapsos ou omissões que criaram uma situação mais confusa do que seria desejável, o que aliás se justifica pelo facto de, por motivos alheios à vontade do Município, este se ter visto obrigado a manter a exploração da ETARÍ por período muito superior ao que seria expectável, é certo que não foi violada qualquer norma quanto à autorização para a realização da despesa e para o respectivo pagamento, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
FAX: 212 336 619
6/13



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

O Relato de Auditoria refere que as três adjudicações das prestações de serviços à empresa “Armazéns Papeis do Sado” corridas em 2003 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, que envolvia a reformulação da agenda on-line e a edição de suplementos, cujos custos não estavam à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação definitivamente consolidados.

Prosseguindo uma política de rigor orçamental e de custos, e considerando que em qualquer caso o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não deveria ser ultrapassado, optou-se então por realizar duas adjudicações (a primeira respeitante a apenas uma edição e a segunda relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, e avaliar a eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.

Refira-se aliás que, quer em anos anteriores, quer nos anos posteriores, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtração dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Tanto mais que foram realizadas duas adjudicações, por concurso limitado, com consulta a 5 entidades (em cada um dos procedimentos), isto é, exactamente o mesmo procedimento concursal que seria aplicável se considerado o montante global da adjudicação. Efectivamente, embora o Relato de Auditoria refira (certamente por lapso) que o procedimento correcto seria o de concurso público, o montante máximo em questão determinaria a utilização dos procedimentos de concurso limitado ou de negociação sem publicação prévia de anúncio (art. 80º, nº 4 do DL 197/99, de 08 de Junho), pelo que, tendo em cada uma das adjudicações sido utilizado o procedimento que, da mesma forma, seria utilizado caso se realizasse apenas uma adjudicação, não se verifica ter ocorrido qualquer infração às normas sobre realização de despesas públicas, pelo que se entende não existir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao prestador “Paulo Hasse Paixão” em 2003 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, que envolvia a reformulação da agenda on-line e a edição de suplementos, cujos custos não estavam à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação definitivamente consolidados.

Prosseguindo uma política de rigor orçamental e de custos, e considerando que em qualquer caso o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não deveria ser ultrapassado, optou-se

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
7/13



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

então por realizar duas adjudicações (a primeira respeitante a apenas uma edição e a segunda relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, e avaliar da eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.

Refira-se aliás que a partir de 2005, uma vez estabilizado o projecto, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Por último, deve referir-se que a prestação em causa, respeitando a criação artística de design gráfico, sempre poderia (deveria) ter sido adjudicada ao abrigo das disposições relativas à, pelo que, em última instância, se admite que a situação em questão consubstancie tão só uma inadequada subsunção do facto à norma, sendo em qualquer caso o procedimento de ajuste directo o adequado à situação, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Armazéns Papeis do Sado” em 2003 no âmbito da publicação “Boletim Municipal” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que o Boletim Municipal foi objecto, no final do ano de 2002, de uma profunda reestruturação do projecto editorial, que consistiu na sua alteração gráfica, redução do formato 270*400 mm para 350*250 mm, e aumento do número e páginas, como o objectivo fundamental da redução de custos de produção, conforme foi explicitado na inf. Técnica 821/2002, de 18 de Dezembro (cópia anexa).

Uma vez que se tratava de uma alteração profunda, numa publicação se destacava pelo seu formato tablóide e que se encontrava fortemente implantado junto do público, optou-se, a título experimental, por fazer apenas a adjudicação de três edições, tendo em simultâneo sido accionados mecanismos para testar junto do público a aceitação do novo modelo.

Confirmada a aceitação do novo modelo e estabilizado o novo formato, como refere a inf. Técnica 427/03 (cópia em anexo), efectuou-se a consulta para a adjudicação relativa às restantes edições do ano de 2003.

Encontra-se assim plenamente justificado o facto de a prestação de serviços de impressão, embalagem e expedição do Boletim Municipal em 2003 ter sido objecto de duas adjudicações.

Complementarmente, informa-se que a partir de 2004 a adjudicação dos serviços tem tido por objecto a totalidade dos serviços necessários em cada ano.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
8/13



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

concurrais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Tanto mais que foram realizadas duas adjudicações, por concurso limitado, com consulta a 5 entidades (em cada um dos procedimentos), isto é, exactamente o mesmo procedimento concursal que seria aplicável se considerado o montante global da adjudicação. Efectivamente, embora o Relato de Auditoria refira (certamente por lapso) que o procedimento correcto seria o de negociação com publicação prévia de anúncio, o montante máximo em questão determinaria a utilização dos procedimentos de concurso limitado ou de negociação sem publicação prévia de anúncio, ou mesmo de mera consulta prévia (art. 80º, nº 4 e 81º, nº 1, al a) do DL 197/99, de 08 de Junho), pelo que, tendo em cada uma das adjudicações sido utilizado o procedimento que, da mesma forma, seria utilizado caso se realizasse apenas uma adjudicação, não se verifica ter ocorrido qualquer infracção às normas sobre realização de despesas públicas, pelo que se entende não existir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Paulo Hasse Paixão” em 2004 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa sublinhar que os serviços em questão consubstanciam manifestamente um prestação de carácter intelectual, que se admite não permitir a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos.

Efectivamente, tendo no ano de 2003 ocorrido uma profunda remodelação da imagem gráfica da publicação, existia uma forte contingência de em 2004 ser ainda necessário realizar pequenos ajustes nessa mesma imagem, o que inviabilizava a especificação dos termos contratuais em termos gerais.

Refira-se aliás que a partir de 2005, uma vez estabilizado o projecto, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência.

Por último, deve referir-se que a prestação em causa, respeitando a criação artística de design gráfico, sempre poderia (deveria) ter sido adjudicada ao abrigo das disposições relativas à prestação de serviços de carácter intelectual, isto é, por ajuste directo, ao abrigo da al. b) do nº 3 do art. 81º do DL 197/99, pelo que, em última instância, se admite que a situação em questão consubstancie tão só uma inadequada subsunção do facto à norma, sendo em qualquer caso o procedimento de ajuste directo o adequado à situação, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
9/13



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Ecotaxa” em 2004 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Os procedimentos em questão foram adoptados num quadro de alterações substanciais do projecto editorial “Catavento”, que não permitia alcançar desde o início na sua plenitude o impacto nos custos de distribuição, tendo ocorrido a necessidade de realizar duas adjudicações sucessivas para assegurar, apesar de tudo, a distribuição de diferentes edições da publicação.

Em qualquer caso, a partir de 2005 o procedimento foi corrigido, verificando-se a obtenção de custos semelhantes, pelo que o interesse público não foi prejudicado.

Considerando assim que o lapso não teve consequências materiais, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

116. Pagamento de uma despesa que foi classificada como sendo uma aquisição de serviço, quando, atenta a natureza da mesma, se configura como um subsídio

O Relato de Auditoria refere o pagamento de uma despesa como sendo uma aquisição de serviço, quando, atenta a natureza da mesma, se configura como um subsídio, não tendo sido precedida de autorização do órgão competente.

Em face do exposto, somos de entender que a autorização da prestação do serviço/subsídio pelo vereador do pelouro da Administração e Finanças, que resulta implicitamente contida na autorização de pagamento, para efeitos do citado artigo 64º n.º 4 da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (matéria indelegável, excepto quanto às suas alíneas c) e e) que *in casu* não relevam), consubstancia um vício de incompetência relativa, cominado nos termos do artigo 135º do CPA com a sua anulabilidade, porquanto não integra o elenco ou causas de nulidade previstas nos artigos 95º da referida Lei e 133º do C.P.A..

Decorrido que está o prazo de impugnação contenciosa daquele acto administrativo, sem que tenha sido impugnado, pelo que, quanto aos efeitos, terá ocorrido a sua sanação pelo decurso do tempo, encontrando-se firmado na ordem jurídica, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

117. Pagamento de despesa sem lei permissiva referente à empreitada de “Reabilitação de Moradia Unifamiliar, sita na Rua Manuel Fernandes da Silva

O Relato de Auditoria refere que o Município realizou despesa no montante de € 22.018,37 relativo à execução de obras numa moradia por contrapartida da cedência de terrenos nos quais estão implantados equipamentos públicos há várias décadas (uma escola pública e uma sede de uma Associação), sem que dessa cedência de terrenos pelo particular o Município haja pago qualquer montante.

Importa previamente esclarecer que a despesa em causa não tem qualquer relação com a aplicação das normas relativas às cedências obrigatórias de áreas em sede de processo de loteamento.

Efectivamente, estando a decorrer um processo de loteamento, a requerente está obrigada a ceder ao

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
10/13



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

Município uma determinada área (que se estima em 772,5 m²) e ao ser emitido o alvará de loteamento, essa área será efectivamente cedida, gratuitamente.

Não está portanto em causa a rigorosa aplicação do disposto no DL 555/99, de 16 de Dezembro.

O que estará em causa é que durante décadas o Município ocupou sem que tivesse pago qualquer contrapartida duas áreas no terreno agora em fase de loteamento, sem o pagamento de qualquer renda ou compensação à proprietária, e não só assim aconteceu, como se verifica agora que as áreas que o Município ocupou, ocupa, e vai continuar a ocupar, excedem em muito as áreas que a proprietária está obrigada a ceder ao Município, em cumprimento das normas urbanísticas aplicáveis.

A solução definitiva não está ainda consolidada, mas poderá passar pelo pagamento de uma indemnização pela ocupação daquelas áreas pelo período que decorreu entre a construção dos equipamentos e a actualidade, e/ou pela aquisição das áreas remanescentes para além daquelas que a proprietária estará legalmente obrigada a ceder para o domínio público.

Acresce que não obstante o quadro exposto, a proprietária, por absoluta carência financeira, vivia em condições de grande precariedade, sendo um imperativo ético que o Município, tendo usado sem o pagamento de qualquer contrapartida durante décadas, propriedade particular, não mantivesse uma situação de tão grande precariedade habitacional da proprietária.

Efectivamente, a despesa em causa integra-se num processo em curso, que não está concluído, pelo que apenas a final será possível aferir da sua regularidade, que desde já e afirma, será garantida.

Considerando o exposto, será extemporânea a eventual imputação de qualquer responsabilidade relativa a um processo que não foi ainda concluído, pelo que será o mais correcto o entendimento de não existir (ou, no mínimo, de não existir, *ainda*) qualquer responsabilidade.

131. a 140. Autorização de despesa e pagamentos ilegais resultantes de errada classificação de trabalhos como trabalhos a mais, uma vez que lhe falta a característica de resultarem de uma circunstância imprevista

O Relato de Auditoria refere no âmbito da empreitada de “Remodelação da Iluminação Exterior do Centro Histórico”, foram contratados trabalhos a mais no montante de € 20.805, sendo que destes, € 10.565 (€ 11.093,25, IVA incluído), não devem ser considerados trabalhos a mais.

Verificado o conteúdo da Inf. Técnica que suportou a deliberação da Câmara Municipal de Palmela, verifica-se que:

- por um lado, é referida a necessidade de incluir no âmbito da empreitada algumas ruas pertencentes ao Centro Histórico que não haviam sido consideradas, e a necessidade de executar trabalhos pontuais não previstos em função das condições locais encontradas;
- por outro lado é informado que relativamente aos trabalhos a adjudicar, uma parte consistem em trabalhos para os quais já existiam preços unitários na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.565), e outra parte consistem em trabalhos para os quais devem ser aprovados preços unitários, uma vez que não estavam previstos na proposta inicial do adjudicatário € 10.240).

O Relato considera então que relativamente aos trabalhos a mais para os quais, em função da sua natureza, já a proposta inicial do adjudicatário estipulava preços unitários, não serão estes

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 787 543
FAX: 212 336 619
11/13



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

verdadeiramente trabalhos a mais, apenas revestindo aquela natureza os trabalhos relativamente aos quais a proposta inicial do adjudicatário não previa preços unitários.

Importa então sublinhar que não se deve estabelecer qualquer confusão entre o conceito de trabalhos a mais e o facto de a realização de trabalhos mesma natureza estar ou não prevista, desde logo, no caderno de encargos inicial.

Efectivamente, o que lei impõe é o que os trabalhos se tornem necessários em virtude de uma circunstância imprevista, nada obrigando a que a sua natureza seja diferente da dos trabalhos previstos inicialmente.

Assim, o Relato, ao concluir que, existindo já preços unitários estabelecidos para os trabalhos cuja necessidade de realização foi determinada por circunstâncias imprevistas, não deveriam estes trabalhos ser considerados como trabalhos a mais, está a assumir uma conclusão que, salvo melhor opinião e com o devido respeito, carece de suporte legal.

Efectivamente, não se alcança qualquer relação entre os trabalhos que não deveriam, nos termos do Relato, ser considerados como trabalhos a mais, com o custo para eles identificado pelo Relato de Auditoria, tendo este sido apurado a partir de outro critério (o da existência de preços unitários na proposta inicial) que não tem qualquer aplicação ao caso.

Assim, o Relato não fundamenta a desqualificação de trabalhos a mais no montante exacto de € 11.093,25, pelo que se entende não estar fundamentada e provada qualquer responsabilidade por acto ilícito praticado no âmbito da empreitada supra identificada.

149. a 153. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais emergente do fraccionamento de despesa, da falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa

O Relato de Auditoria refere que foram efectuadas autorizações de despesa e de pagamentos ilegais, por falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa, relativamente a vários trabalhos de sinalização horizontal de vias públicas.

É também referido que no final de 2003 a Autarquia procedeu à abertura de concurso limitado da empreitada de sinalização horizontal em estradas municipais no ano de 2004, tendo a anulação da adjudicação entretanto feita, ocorrido com motivo fundamentado em 05/07/2004.

O Relato conclui então que a Autarquia tinha em finais de 2003 intenção de realizar os trabalhos de sinalização nas estradas municipais como trabalhos de uma única empreitada.

Sendo tal conclusão correcta, tal não permite desde logo inferir que os trabalhos eram unos e indivisíveis.

Efectivamente, se está vedada a repartição de uma adjudicação que tenha um objecto único por vários procedimentos concursais com o objectivo de evitar a adopção de procedimento de natureza diferente, não está vedada a junção de várias empreitadas individuais e determinadas em um único procedimento concursal, se a entidade pública adjudicante nisso encontrar vantagem.

Tal eventual entendimento não funde as diferentes empreitadas, apenas as agrupa num único procedimento.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
12/13



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

146

Afastada a presunção de que a anterior intenção de adjudicação através de um único procedimento concursal fundia as várias empreitadas numa só, importa então analisá-las, para concluir se cada uma delas é autónoma relativamente às outras, ou se pelo contrário, cada uma delas mais não é do que uma parte de um todo.

Analisando os diferentes locais de realização das empreitadas, as respectivas datas e meses, e a natureza do objecto da intervenção, não pode deixar de concluir-se estarmos perante empreitadas autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo.

Efectivamente, não existe conexão entre trabalhos realizados a partir de 12/02/2004 na EM 531, freguesia de Palmela, com os trabalhos realizados a partir de 12/11/2004 na Av. Liberdade, freguesia de Marateca.

Nem existe igualmente qualquer conexão entre os trabalhos realizados a partir 27/02/2004 em parque municipal de viaturas, na freguesia do Pinhal Novo, com os trabalhos de pintura de passeadeiras na freguesia de Palmela a partir de 20/09/2004.

Os dois exemplos apresentados ilustram de forma verdadeira e apropriada que cada uma das empreitadas identificadas a fls. 65 do Relato de Auditoria tinham um objecto próprio e autónomo das restantes.

Considerando o exposto, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos.

O Vereador do Pelouro

Adilo Costa

RF/RF

Largo do Município, 2951-505 PALMEIA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
13/13



167

Para:

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas

Assunto: Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório

José Manuel Bracinha Vieira, no exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

35. a 36. Na elaboração das propostas de Orçamento para os exercícios de 2003 e 2004 não foram observadas na íntegra as regras previsionais

As propostas de Orçamento para 2003 e 2004 foram elaboradas considerando o histórico relevante para a elaboração de previsões, e todos os outros factos relevantes, segundo critérios de materialidade e prudência.

Efectivamente, foram inscritas dotações orçamentais em alguns casos ligeiramente diferentes do montante que resultava directamente da média dos últimos 24 meses, correctamente identificadas no mapa a fls. 62 do Relato, sendo que nalguns casos os montantes inscritos foram superiores às previsões elaboradas segundo o POCAL, e noutros casos os montantes inscritos foram inferiores às previsões elaboradas segundo o POCAL.

No ano de 2003, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 805.396 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

No ano de 2004, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 5.057.873 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

É assim manifesto não ter existido qualquer intenção de inscrever receitas em montante superior ao legalmente admissível, nos termos do POCAL.

Pelo contrário, está subjacente aos factos a intenção clara e inequívoca de elaboração de Orçamentos rigorosos e de acordo com as melhores



168

previsões, elaboradas com base em critérios também materiais, e não puramente formais, como são os constantes do POCAL.

Inexistiu assim qualquer intenção de obter um resultado ilícito, uma vez que, em qualquer um dos exercícios, as receitas inscritas foram até inferiores ao máximo legalmente admissível.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerado provado que não existiu qualquer intenção de obtenção de resultado ilícito, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

131. a 140. Autorização de despesa e pagamentos ilegais resultantes de errada classificação de trabalhos como trabalhos a mais, uma vez que lhe falta a característica de resultarem de uma circunstância imprevista

O Relato de Auditoria refere no âmbito da empreitada de “Remodelação da Iluminação Exterior do Centro Histórico”, foram contratados trabalhos a mais no montante de € 20.805, sendo que destes, € 10.565 (€ 11.093,25, IVA incluído), não devem ser considerados trabalhos a mais.

Verificado o conteúdo da Inf. Técnica que suportou a deliberação da Câmara Municipal de Palmela, verifica-se que:

- a) por um lado, é referida a necessidade de incluir no âmbito da empreitada algumas ruas pertencentes ao Centro Histórico que não haviam sido consideradas, e a necessidade de executar trabalhos pontuais não previstos em função das condições locais encontradas;
- b) por outro lado é informado que relativamente aos trabalhos a adjudicar, uma parte consiste em trabalhos para os quais já existiam preços unitários na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.565), e outra parte consiste em trabalhos para os quais devem ser aprovados preços unitários, uma vez que não estavam previstos na proposta inicial do adjudicatário € 10.240).

O Relato considera então que relativamente aos trabalhos a mais para os quais, em função da sua natureza, já a proposta inicial do adjudicatário estipulava preços unitários, não serão estes verdadeiramente trabalhos a mais, apenas revestindo aquela natureza os trabalhos relativamente aos quais a proposta inicial do adjudicatário não previa preços unitários.



165

Importa sublinhar que não se deve estabelecer qualquer confusão entre o conceito de trabalhos a mais e o facto de a realização de trabalhos da mesma natureza estar ou não prevista, desde logo, no caderno de encargos inicial.

Efectivamente, o que lei impõe é o que os trabalhos se tornem necessários em virtude de uma circunstância imprevista, nada obrigando a que a sua natureza seja, em si mesma, diferente da dos trabalhos previstos inicialmente.

Assim, o Relato, ao concluir que, existindo já preços unitários estabelecidos para os trabalhos cuja necessidade de realização foi determinada por circunstâncias imprevistas, não deveriam estes trabalhos ser formalmente considerados como trabalhos a mais, está a assumir uma conclusão que, salvo melhor opinião e com o devido respeito, carece de suporte legal.

Efectivamente, não se alcança qualquer relação entre os trabalhos que não deveriam, nos termos do Relato, ser considerados como trabalhos a mais, com o custo para eles identificado no Relato de Auditoria, tendo este sido apurado a partir de outro critério (o da existência de preços unitários na proposta inicial) que não tem qualquer aplicação ao caso.

Assim, o Relato não fundamenta a desqualificação do conceito de trabalhos a mais no montante exacto de € 11.093,25, pelo que se entende não estar fundamentada e provada qualquer responsabilidade por acto ilícito praticado no âmbito da empreitada supra identificada.

Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,


José Manuel Bracinha Vieira



Amor



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

158

EXMO.SR.
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
AV. BARBOSA DU BOCAGE, Nº 61
1069 - 045 LISBOA

*21/05/05 para
auditoria
2003-2004*

Sua referência	Sua data	Nossa referência	Data de expedição
		<i>21/05/05</i>	<i>21/05/05</i>

Assunto: **RELATO DE AUDITORIA 12/05-AUDIT, EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

23. Nem todas as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria são depositadas diariamente.

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente a situação descrita respeitasse apenas a montantes residuais, e a situações pontuais.

Em qualquer caso, por despacho (cópia anexa), foram já dadas orientações aos serviços no sentido de o depósito das receitas também naqueles casos passar a ser feito diariamente.

Assim, considerando a situação residual em questão, quer quanto ao número de postos de cobrança em questão, quer quanto aos montantes habitualmente por eles arrecadados, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

24. O montante diário de numerário em caixa excedeu sempre o limite estabelecido

A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.

Em qualquer caso, desde 24/03/2005 tem sido dado cumprimento rigoroso ao estipulado no ponto 2 do art. 19º RSCl.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tel.: 212 336 600

14.
Nº: 506 187 543
Fax: 212 336 619



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

187

25. Abertura de contas bancárias sem autorização do órgão competente para o efeito

- ✓ As quatro contas bancárias que o Relato de Auditoria refere, identificando que a respectiva abertura não foi objecto de deliberação do órgão executivo, constituíram uma excepção, sendo que mesmo posteriormente, as contas bancárias entretanto abertas o foram mediante adequada deliberação.
- ✓ O Município encontra-se por conseguinte a cumprir o disposto no POCAL e no RSCI, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

27. Assinatura de cheques por pessoa que não detém competência para o efeito, sendo que o próprio conteúdo do RSCI não observa o estatuido no POCAL

- ✓ A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não estivesse em causa a segurança ou fiabilidade dos procedimentos.
- ✓ Acresce que a assinatura de cheques era sempre precedida de autorização para o pagamento da despesa, nos termos legalmente previstos.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as contas da Autarquia passaram a ser movimentadas nos precisos termos previstos no ponto 2.9.10.1.2. do POCAL..

- ✓ O RSCI está nesta data a ser objecto de um processo de revisão, por forma a convalidar o seu conteúdo com o disposto no POCAL..

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

29. Não são efectuadas as reconciliações: entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas na Autarquia, na conta de devedores e credores, na conta de empréstimos bancários com instituições de crédito e nas contas Estado e outros entes públicos

- ✓ A observação constante do Relato era, à data da realização da auditoria, formalmente correcta, embora materialmente não existissem, com expressão relevante, valores por conciliar.

Em qualquer caso, e na sequência das observações feitas pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas, todas as reconciliações passaram a ser feitas com carácter regular e sistemático, junto se enviando cópia das reconciliações desde logo feitas, em 31/03/2005.

- ✓ Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerando ainda que o lapso foi já corrigido, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

31. Não foi adoptado o sistema de inventário permanente

O sistema de inventário permanente não foi ainda adoptado em virtude da necessidade de ultrapassar limitações técnicas ao nível das aplicações informáticas, sendo firme intenção do Município adoptar o

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tl: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
2/6



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

188

sistema durante o ano de 2006, estando a desenvolver todas as diligências adequadas ao cumprimento daquele objectivo.

- Em qualquer caso, não deixará de relevar que existe inventário, actualizado sistematicamente, pelo que, não sendo a fiabilidade da informação questionada, como não é, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

35. a 36. Na elaboração das propostas de Orçamento para os exercícios de 2003 e 2004 não foram observadas na íntegra as regras previsionais

- As propostas de Orçamento para 2003 e 2004 foram elaboradas considerando o histórico relevante para a elaboração de previsões, e todos os outros factos relevantes, segundo critérios de materialidade e prudência.

- Efectivamente, foram inscritas dotações orçamentais em alguns casos ligeiramente diferentes do montante que resultava directamente da média dos últimos 24 meses, correctamente identificadas no mapa a fls. 62 do Relato, sendo que nalguns casos os montantes inscritos foram superiores às previsões elaboradas segundo o POCAL, e noutros casos os montantes inscritos foram inferiores às previsões elaboradas segundo o POCAL.

No ano de 2003, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 805.396 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

No ano de 2004, o montante de receitas inscrito em Orçamento foi inferior em € 5.057.873 ao que resultaria da aplicação linear dos critérios constantes do POCAL.

É assim manifesto não ter existido qualquer intenção de inscrever receitas em montante superior ao legalmente admissível, nos termos do POCAL. Pelo contrário, está subjacente aos factos a intenção clara e inequívoca de elaboração de Orçamentos rigorosos e de acordo com as melhores previsões, elaboradas com base em critérios também materiais, e não puramente formais, como são os constantes do POCAL.

- Inexistiu assim qualquer intenção de obter um resultado ilícito, uma vez que, em qualquer um dos exercícios, as receitas inscritas foram inferiores ao máximo legalmente admissível.

Assim, considerando que a situação em questão assumiu uma natureza de irregularidade meramente formal, e considerado provado que não existiu qualquer intenção de obtenção de resultado ilícito, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

109. a 114. Pagamento de despesas referente à prestação de serviço de parte do mês de Outubro, Novembro e Dezembro de 2003, Pagamento da prestação de serviço referente à primeira quinzena do mês de Julho de 2004, Pagamento da prestação de serviço referente à segunda quinzena do mês de Novembro e Dezembro de 2004

- O Relato de Auditoria, ao analisar os cinco contratos celebrados entre o Município e a Ondeo/Dégremont entre 1998 e 2005, indicia que a sua vigência não abrangeu três períodos, pelo que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos, foram, relativamente a esses períodos, ilegais.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
3/6



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

189

Não sendo colocada nenhuma questão quanto ao 1º contrato (vigência de 16/10/98 a 15/10/2003), centra-se a análise nos 2º, 3º, 4º, e 5º contratos.

Cumprir começar por evidenciar o prazo de vigência de cada um dos contratos:

2º contrato – 5 meses;
3º contrato – 4 meses;
4º contrato – 4 meses;
5º contrato – 4 meses;
Total - 17 meses.

Ora, é certo que a última factura do 5º contrato (factura 3052, de 23/03/2005) diz respeito à 1ª quinzena de Março de 2005.

É também certo que entre 15/10/2003 (termo do 1º contrato) e 15/03/2005 decorreram exactamente dezassete meses.

Adopta-se também como pressuposto que o início de vigência dos contratos pode ocorrer em momento anterior à data da sua celebração, subscrevendo, no âmbito da presente exposição, a posição expressa no próprio Relato de Auditoria, que admite que o 3º contrato, embora celebrado em 01/04/2004, tenha produzido efeitos a 01/03/2004, situação em que o Relato funda a alegação de que o 2º contrato teria sido revogado por acordo das partes antes do termo da sua vigência.

Atentos os factos supra expressos, inquiriu-se o serviço municipal respectivo sobre quais as datas de consignação das prestações e serviços, tendo sido apuradas as respectivas datas.

Para confirmação dessas datas, o serviço municipal emitiu declarações, pelas quais se confirma que:

- a prestação relativa ao 2º contrato foi iniciada na data da consignação do contrato, 16/10/2003, pelo período de 5 meses, tendo terminado, por conseguinte, em 16 de Março de 2004;
- a prestação relativa ao 5º contrato foi iniciada na data da consignação dos trabalhos, 16/11/2004, pelo período de 4 meses, tendo terminado, por conseguinte, em 16 de Março de 2005.

Considerando o exposto, resulta evidente o manifesto lapso que constitui a referência constante do 3º contrato relativamente ao início de produção de efeitos do contrato a 01/03/2004, sendo aliás patente pela consulta dos documentos do processo que os serviços sempre consideraram, e em conformidade agiram, de acordo com o entendimento de que a produção de efeitos deste contrato ocorreu a 16/03/2004.

Assim, pode concluir-se que todas as prestações de serviços efectuadas e facturadas pela Ondeo/Dégremont à Câmara Municipal de Palmela no período compreendido entre 16/10/98 e 15/03/2005 o foram sempre ao abrigo de contratações desenvolvidas nos termos legalmente previstos para os montantes em causa.

Concretizando:

- No período de 16/10/2003 a 28/12/2003 vigorou o 2º contrato, celebrado em 29/12/2003, e cujos trabalhos foram consignados em 16/10/2003, conforme declaração anexa:

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL.: 212 336 600

NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
4/6



190

MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

2. O 2º contrato não foi revogado antes do seu termo de vigência, uma vez que esta se iniciou em 16/10/2003 e, não obstante o erro material constante do 3º contrato quanto ao início da sua vigência em 01/03/2004, os serviços sempre agiram segundo o entendimento, materialmente correcto, de que o contrato apenas produziu efeitos a 16/03/2004;
3. A prestação de serviços referente à 1ª quinzena de Julho de 2004 foi prestada no âmbito do 3º contrato, cujo início de vigência ocorreu em 16/03/2004;
4. A prestação de serviços referente ao período entre 16/11/2004 e 07/02/2005 foi prestada no âmbito do 5º contrato, cujos trabalhos foram consignados em 16/11/2004, conforme declaração anexa.

✓ Não se desvalorizando o facto de nos procedimentos relativos a algumas das contratações terem eventualmente ocorrido alguns lapsos ou omissões que criaram uma situação mais confusa do que seria desejável, o que aliás se justifica pelo facto de, por motivos alheios à vontade do Município, este se ter visto obrigado a manter a exploração da ETARI por período muito superior ao que seria expectável, é certo que não foi violada qualquer norma quanto à autorização para a realização da despesa e para o respectivo pagamento, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

131. a 140. Autorização de despesa e pagamentos ilegais resultantes de errada classificação de trabalhos como trabalhos a mais, uma vez que lhe falta a característica de resultarem de uma circunstância imprevista

✓ O Relato de Auditoria refere no âmbito da empreitada de "Remodelação da Iluminação Exterior do Centro Histórico", foram contratados trabalhos a mais no montante de € 20.805, sendo que destes, € 10.565 (€ 11.093,25, IVA incluído), não devem ser considerados trabalhos a mais.

✓ Verificado o conteúdo da Inf. Técnica que suportou a deliberação da Câmara Municipal de Palmela, verifica-se que:

- a) por um lado, é referida a necessidade de incluir no âmbito da empreitada algumas ruas pertencentes ao Centro Histórico que não haviam sido consideradas, e a necessidade de executar trabalhos pontuais não previstos em função das condições locais encontradas;
- b) por outro lado é informado que relativamente aos trabalhos a adjudicar, uma parte consistem em trabalhos para os quais já existiam preços unitários na proposta inicial do adjudicatário (€ 10.565), e outra parte consistem em trabalhos para os quais devem ser aprovados preços unitários, uma vez que não estavam previstos na proposta inicial do adjudicatário € 10.240).

✓ O Relato considera então que relativamente aos trabalhos a mais para os quais, em função da sua natureza, já a proposta inicial do adjudicatário estipulava preços unitários, não serão estes verdadeiramente trabalhos a mais, apenas revestindo aquela natureza os trabalhos relativamente aos quais a proposta inicial do adjudicatário não previa preços unitários.

✓ Importa então sublinhar que não se deve estabelecer qualquer confusão entre o conceito de trabalhos a mais e o facto de a realização de trabalhos mesma natureza estar ou não prevista, desde logo, no caderno de encargos inicial.

✓ Efectivamente, o que lei impõe é o que os trabalhos se tornem necessários em virtude de uma circunstância imprevista, nada obrigando a que a sua natureza seja diferente da dos trabalhos previstos inicialmente.

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
TEL: 212 336 600

4
NIF: 506 187 543
FAX: 212 336 619
516



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

191

- Assim, o Relato, ao concluir que, existindo já preços unitários estabelecidos para os trabalhos cuja necessidade de realização foi determinada por circunstâncias imprevistas, não deveriam estes trabalhos ser considerados como trabalhos a mais, está a assumir uma conclusão que, salvo melhor opinião e com o devido respeito, carece de suporte legal.
- Efectivamente, não se alcança qualquer relação entre os trabalhos que não deveriam, nos termos do Relato, ser considerados como trabalhos a mais, com o custo para eles identificado pelo Relato de Auditoria, tendo este sido apurado a partir de outro critério (o da existência de preços unitários na proposta inicial) que não tem qualquer aplicação ao caso.
- Assim, o Relato não fundamenta a desqualificação de trabalhos a mais no montante exacto de € 11.093,25, pelo que se entende não estar fundamentada e provada qualquer responsabilidade por acto ilícito praticado no âmbito da empreitada supra identificada.
- Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

O Vereador

José Charneira

RF/RF

Largo do Município, 2951-505 PALMELA
geral@cm-palmela.pt
Tél.: 212 336 600

Nº: 506 187 543
Fax: 212 336 619
6/6



210

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

*A. Silva
2004.01.15
1069-045 LISBOA*

Assunto: Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

104,105, 106. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais na celebração de alguns contratos de avença

O Relato de Auditoria considera que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos relativos ao contratos (1) e (6) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, são nulas, "...pois não resulta dos processos analisados que apenas aqueles prestadores tivessem aptidões técnicas para executar os serviços descritos no objecto do contrato".

O juízo sobre a aptidão técnica ou artística que determina que a prestação de um serviço apenas possa ser concretizada por um prestador de serviço é, por definição, um juízo subjectivo.

Naturalmente que para tal juízo poder ser formulado terá de existir um substrato mínimo.

Efectivamente, dificilmente se conceberia, por mais relevante que fosse o currículo, a experiência e o saber de um prestador numa determinada área do conhecimento, a formulação de um juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de funções em área que nada tivesse relação com aquele currículo, aquela experiência, aquele saber.



211

Muito menos se aceitaria a procedência daquele juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de uma determinada função sobre o prestador que em nenhuma área do conhecimento possuísse a necessária experiência.

Não se está, no entanto, em qualquer dos casos invocados pelo Tribunal, perante qualquer uma daquelas situações.

Efectivamente, em qualquer dos casos os prestadores de serviços possuem um currículo que demonstra larga experiência no exercício de funções similares, um profundo conhecimento da realidade autárquica e formação académica e profissional relevante e adequada para a prestação de serviços.

Estão portanto reunidos os requisitos mínimos para poder ser, ou não, formulado um juízo sobre a especial aptidão técnica que possuem para a prestação de serviços em causa.

Ora, esse juízo de apenas determinado prestador reunir os requisitos para prestar um determinado serviço é um juízo subjectivo, que só a entidade pública contratante pode fazer.

Com o devido respeito, ao Tribunal apenas cabe verificar se o prestador possui os requisitos razoáveis e adequados para satisfazer a prestação que lhe é contratada. E esses não estarão em causa.

Em conclusão, o juízo de em virtude da aptidão técnica apenas um determinado prestador estar em condições de satisfazer uma prestação de serviços é um juízo subjectivo, que só pode ser formulado, por definição, pela entidade pública contratante.

Em qualquer das situações referidas pelo Relato de Auditoria, estão reunidos nos prestadores de serviço os requisitos adequados para satisfazer a prestação de serviços, e está inequivocamente formulado o juízo, subjectivo, por quem, na Autarquia, detinha competência para o fazer, de cada uma das prestações só poder ser assegurada por aquele prestador em concreto, em virtude da sua aptidão técnica, pelo que se considera a contracção da despesa ocorreu dentro da legalidade, não tendo sido violada qualquer norma.

Em qualquer caso, esclarece-se que o contrato de prestação de serviços relativo ao prestador (6) cessou, por iniciativa do prestador, e mediante despacho da Sra. Presidente da Câmara, em 11/ 01/2006.



212

Refere ainda o Relato e Auditoria que relativamente aos contratos (1) e (3) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, não existe nos respectivos processos a declaração conforme modelo constante do anexo I do DL 197/99, de 08/06, o que violaria o disposto no art. 152º, nº 3 do mesmo diploma.

Atento o entendimento supra expresso quanto ao enquadramento legal das contratações (1) e (6), apenas subsistirá o lapso quanto contrato (3), sem prejuízo da relevância, quanto ao contrato (1), do disposto no art. 161º *in fine* do DL 197/99.

Quanto, ao contrato (3), informa-se que o mesmo cessou em 30/11/2005.

Quanto ao contrato (1), foi solicitada ao prestador de serviços declaração (cópia anexa) pela qual atestasse que à data da celebração do contrato cumpria todos os requisitos para concorrer à adjudicação do serviço.

Embora a obtenção, no momento actual, da declaração, não elimine o lapso formal, fica em qualquer caso demonstrado que o Município contratou efectivamente com quem reunia requisitos para tal, não sendo preterido qualquer interesse público, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

Palmela, 14 de Janeiro 2006

Carlos de Sousa



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

214

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas

Assunto: Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório

Handwritten notes:
A 12/05 para
auditoria.
12/05/04
relato de auditoria

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as três adjudicações das prestações de serviços à empresa “Armazéns Papeis do Sado” ocorridas em 2003 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, que envolvia a reformulação da agenda on-line e a edição de suplementos, cujos custos não estavam à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação definitivamente consolidados.

Prosseguindo uma política de rigor orçamental e de custos, e considerando que em qualquer caso o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não deveria ser ultrapassado, optou-se então por realizar duas adjudicações (a primeira respeitante a apenas uma edição e a segunda relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, e avaliar da eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.



215-



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

Refira-se aliás que, quer em anos anteriores, quer nos anos posteriores, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Tanto mais que foram realizadas duas adjudicações, por concurso limitado, com consulta a 5 entidades (em cada um dos procedimentos), isto é, exactamente o mesmo procedimento concursal que seria aplicável se considerado o montante global da adjudicação. Efectivamente, embora o Relato de Auditoria refira (certamente por lapso) que o procedimento correcto seria o de concurso público, o montante máximo em questão determinaria a utilização dos procedimentos de concurso limitado ou de negociação sem publicação prévia de anúncio (art. 80º, nº 4 do DL 197/99, de 08 de Junho), pelo que, tendo em cada uma das adjudicações sido utilizado o procedimento que, da mesma forma, seria utilizado caso se realizasse apenas uma adjudicação, não se verifica ter ocorrido qualquer infracção às normas sobre realização de despesas públicas, pelo que se entende não existir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao prestador “Paulo Hasse Paixão” em 2003 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, que envolvia a reformulação da agenda on-line e a edição de suplementos, cujos custos não estavam à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação definitivamente consolidados.

Prosseguindo uma política de rigor orçamental e de custos, e considerando que em qualquer caso o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

216

deveria ser ultrapassado, optou-se então por realizar duas adjudicações (a primeira respeitante a apenas uma edição e a segunda relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, e avaliar da eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.

Refira-se aliás que a partir de 2005, uma vez estabilizado o projecto, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência, mas apenas uma preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Por último, deve referir-se que a prestação em causa, respeitando a criação artística de design gráfico, sempre poderia (deveria) ter sido adjudicada ao abrigo das disposições relativas à prestação de serviços de carácter intelectual, isto é, por ajuste directo, ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art. 81.º do DL 197/99, pelo que, em última instância, se admite que a situação em questão consubstancie tão só uma inadequada subsunção do facto à norma, sendo em qualquer caso o procedimento de ajuste directo o adequado à situação, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Paulo Hasse Paixão” em 2004 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa sublinhar que os serviços em questão consubstanciam manifestamente um prestação de carácter intelectual, que se admite não permitir a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos.



217



MUNICÍPIO DE PALMELA CÂMARA MUNICIPAL

Efectivamente, tendo no ano de 2003 ocorrido uma profunda remodelação da imagem gráfica da publicação, existia uma forte contingência de em 2004 ser ainda necessário realizar pequenos ajustes nessa mesma imagem, o que inviabilizava a especificação dos termos contratuais em termos gerais.

Refira-se aliás que a partir de 2005, uma vez estabilizado o projecto, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência.

Por último, deve referir-se que a prestação em causa, respeitando a criação artística de design gráfico, sempre poderia (deveria) ter sido adjudicada ao abrigo das disposições relativas à prestação de serviços de carácter intelectual, isto é, por ajuste directo, ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art. 81.º do DL 197/99, pelo que, em última instância, se admite que a situação em questão consubstancie tão só uma inadequada subsunção do facto à norma, sendo em qualquer caso o procedimento de ajuste directo o adequado à situação, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Ecotaxa” em 2004 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Os procedimentos em questão foram adoptados num quadro de alterações substanciais do projecto editorial “Catavento”, que não permitia alcançar desde o início na sua plenitude o impacto nos custos de distribuição, tendo ocorrido a necessidade de realizar duas adjudicações sucessivas para assegurar, apesar de tudo, a distribuição de diferentes edições da publicação.



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

218

- ✓ Em qualquer caso, a partir de 2005 o procedimento foi corrigido, verificando-se a obtenção de custos semelhantes, pelo que o interesse público não foi prejudicado.
- ✓ Considerando assim que o lapso não teve consequências materiais, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Certa de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

Cláudia Novais
(Cláudia Novais)



Amor

219



CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELA

*Assunto: Relato de Auditoria
12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório*

Para:

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas

Assunto: Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

149. a 153. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais emergente do fraccionamento de despesa, da falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa

O Relato de Auditoria refere que foram efectuadas autorizações de despesa e de pagamentos ilegais, por falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa, relativamente a vários trabalhos de sinalização horizontal de vias públicas.

É também referido que no final de 2003 a Autarquia procedeu à abertura de concurso limitado da empreitada de sinalização horizontal em estradas municipais no ano de 2004, tendo a anulação da adjudicação entretanto feita, ocorrido com motivo fundamentado em 05/07/2004.



220

O Relato conclui então que a Autarquia tinha em finais de 2003 intenção de realizar os trabalhos de sinalização nas estradas municipais como trabalhos de uma única empreitada.

Sendo tal conclusão correcta, tal não permite desde logo inferir que os trabalhos eram unos e indivisíveis.

Efectivamente, se está vedada a repartição de uma adjudicação que tenha um objecto único por vários procedimentos concursais com o objectivo de evitar a adopção de procedimento de natureza diferente, não está vedada a junção de várias empreitadas individuais e determinadas em um único procedimento concursal, se a entidade pública adjudicante nisso encontrar vantagem.

Tal eventual entendimento não funde as diferentes empreitadas, apenas as agrupa num único procedimento.

Afastada a presunção de que a anterior intenção de adjudicação através de um único procedimento concursal fundia as várias empreitadas numa só, importa então analisá-las, para concluir se cada uma delas é autónoma relativamente às outras, ou se pelo contrário, cada uma delas mais não é do que uma parte de um todo.

Analisando os diferentes locais de realização das empreitadas, as respectivas datas e mesmo a natureza do objecto da intervenção, não pode deixar de concluir-se estarmos perante empreitadas autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo.

Efectivamente, não existe conexão os entre trabalhos realizados a partir de 12/02/2004 na EM 531, freguesia de Palmela, com os trabalhos realizados a partir de 12/11/2004 na Av. Liberdade, freguesia de Marateca.

Nem existe igualmente qualquer conexão entre os trabalhos realizados a partir de 27/02/2004 em parque municipal de viaturas, na freguesia do Pinhal Novo, com os trabalhos de pintura de passadeiras na freguesia de Palmela a partir de 20/09/2004?



221

Os dois exemplos apresentados ilustram de forma verdadeira e apropriada que cada uma das empreitadas identificadas a fls. 65 do Relato de Auditoria tinham um objecto próprio e autónomo das restantes.

Considerando o exposto, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Certa de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

(Cristina Rodrigues)



222



MUNICÍPIO DE PALMELA
CÂMARA MUNICIPAL

Para:

Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas

Relatório de Auditoria ao Município de Palmela - Exercícios de 2003 e 2004
14.06.08

Assunto: Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

104, 105, 106. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais na celebração de alguns contratos de avença

O Relato de Auditoria considera que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos relativos ao contratos (1) e (6) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, são nulas, "...pois não resulta dos processos analisados que apenas aqueles prestadores tivessem aptidões técnicas para executar os serviços descritos no objecto do contrato".

O juízo sobre a aptidão técnica ou artística que determina que a prestação de um serviço apenas possa ser concretizada por um prestador de serviço é, por definição, um juízo subjectivo.

Naturalmente que para tal juízo poder ser formulado terá de existir um substrato mínimo.

Efectivamente, dificilmente se conceberia, por mais relevante que fosse o currículo, a experiência e o saber de um prestador numa determinada área do conhecimento, a formulação de um juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de funções em área que nada tivesse relação com aquele currículo, aquela experiência, aquele saber.



223

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

Muito menos se aceitaria a procedência daquele juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de uma determinada função sobre o prestador que em nenhuma área do conhecimento possuísse a necessária experiência.

Não se está, no entanto, em qualquer dos casos invocados pelo Tribunal, perante qualquer uma daquelas situações.

Efectivamente, em qualquer dos casos os prestadores de serviços possuem um currículo que demonstra larga experiência no exercício de funções similares, um profundo conhecimento da realidade autárquica e formação académica e profissional relevante e adequada para a prestação de serviços.

Estão portanto reunidos os requisitos mínimos para poder ser, ou não, formulado um juízo sobre a especial aptidão técnica que possuem para a prestação de serviços em causa.

Ora, esse juízo de apenas determinado prestador reunir os requisitos para prestar um determinado serviço é um juízo subjectivo, que só a entidade pública contratante pode fazer.

Com o devido respeito, ao Tribunal apenas cabe verificar se o prestador possui os requisitos razoáveis e adequados para satisfazer a prestação que lhe é contratada. E esses não estarão em causa.

Em conclusão, o juízo de em virtude da aptidão técnica apenas um determinado prestador estar em condições de satisfazer uma prestação de serviços é um juízo subjectivo, que só pode ser formulado, por definição, pela entidade pública contratante.

Em qualquer das situações referidas pelo Relato de Auditoria, estão reunidos nos prestadores de serviço os requisitos adequados para satisfazer a prestação de serviços, e está inequivocamente formulado o juízo, subjectivo, por quem, na Autarquia, detinha competência para o fazer, de cada uma das prestações só poder ser assegurada por aquele prestador em concreto, em virtude da sua aptidão técnica, pelo que se considera a contracção da despesa ocorreu dentro da legalidade, não tendo sido violada qualquer norma.

Em qualquer caso, esclarece-se que o contrato de prestação de serviços relativo ao prestador (6) cessou, por iniciativa do prestador, e mediante despacho da Sra. Presidente da Câmara, em 11/ 01/2006.



224

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

Refere ainda o Relato e Auditoria que relativamente aos contratos (1) e (3) constantes do Quadro 21 do Relato, a fls. 35, não existe nos respectivos processos a declaração conforme modelo constante do anexo I do DL 197/99, de 08/06, o que violaria o disposto no art. 152º, nº 3 do mesmo diploma.

Atento o entendimento supra expresso quanto ao enquadramento legal das contratações (1) e (6), apenas subsistirá o lapso quanto contrato (3), sem prejuízo da relevância, quanto ao contrato (1), do disposto no art. 161º *in fine* do DL 197/99.

Quanto, ao contrato (3), informa-se que o mesmo cessou em 30/11/2005.

Quanto ao contrato (1), foi solicitada ao prestador de serviços declaração (cópia anexa) pela qual atestasse que à data da celebração do contrato cumpria todos os requisitos para concorrer à adjudicação do serviço.

Embora a obtenção, no momento actual, da declaração, não elimine o lapso formal, fica em qualquer caso demonstrado que o Município contratou efectivamente com quem reunia requisitos para tal, não sendo preterido qualquer interesse público, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Paulo Hasse Paixão” em 2004 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa sublinhar que os serviços em questão consubstanciam manifestamente um prestação de carácter intelectual, que se admite não permitir a definição das especificações do contrato necessárias à sua adjudicação de acordo com as regras aplicáveis aos restantes procedimentos.

Efectivamente, tendo no ano de 2003 ocorrido uma profunda remodelação da imagem gráfica da publicação, existia uma forte contingência de em 2004 ser ainda necessário realizar pequenos ajustes nessa mesma imagem,



225-

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

o que inviabilizava a especificação dos termos contratuais em termos gerais.

✓ Refira-se aliás que a partir de 2005, uma vez estabilizado o projecto, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.

• Não existiu assim qualquer intenção de subtracção dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência.

✓ Por último, deve referir-se que a prestação em causa, respeitando a criação artística de design gráfico, sempre poderia (deveria) ter sido adjudicada ao abrigo das disposições relativas à prestação de serviços de carácter intelectual, isto é, por ajuste directo, ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art. 81.º do DL 197/99, pelo que, em última instância, se admite que a situação em questão consubstancie tão só uma inadequada subsunção do facto à norma, sendo em qualquer caso o procedimento de ajuste directo o adequado à situação, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

115. Inobservância de procedimentos legais na contratação das prestações de serviços relativas às publicações referidas (Catavento e Boletim Municipal), que, atento o montante anual envolvido, exigia a adopção de procedimento concursal diferente do adoptado

• O Relato de Auditoria refere que as duas adjudicações realizadas ao fornecedor “Ecotaxa” em 2004 no âmbito da publicação “Catavento” constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

• Os procedimentos em questão foram adoptados num quadro de alterações substanciais do projecto editorial “Catavento”, que não permitia alcançar desde o início na sua plenitude o impacto nos custos de distribuição, tendo ocorrido a necessidade de realizar duas adjudicações sucessivas para assegurar, apesar de tudo, a distribuição de diferentes edições da publicação.

• Em qualquer caso, a partir de 2005 o procedimento foi corrigido, verificando-se a obtenção de custos semelhantes, pelo que o interesse público não foi prejudicado.



226

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

Considerando assim que o lapso não teve consequências materiais, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

119. Pagamento de despesa que foi classificada como sendo uma aquisição de serviço, quando, atenta a natureza da mesma, consubstancia um subsídio, não tendo sido precedida de autorização do órgão competente

O Relato de Auditoria refere o pagamento de uma despesa como sendo uma aquisição de serviço, quando, atenta a natureza da mesma, se configura como um subsídio, não tendo sido precedida de autorização do órgão competente.

Em face do exposto, somos de entender que a autorização da prestação do serviço/subsídio pelo titular de cargo dirigente com competência subdelegada para a autorização de despesas até € 5.000, que resulta implicitamente contida na autorização de pagamento, para efeitos do citado artigo 64º n.º 4 da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (matéria indelegável, excepto quanto às suas alíneas c) e e) que *in casu* não relevam), consubstancia um vício de incompetência relativa, cominado nos termos do artigo 135º do CPA com a sua anulabilidade, porquanto não integra o elenco ou causas de nulidade previstas nos artigos 95º da referida Lei e 133º do C.P.A..

Decorrido que está o prazo de impugnação contenciosa daquele acto administrativo, sem que tenha sido impugnado, pelo que, quanto aos efeitos, terá ocorrido a sua sanção pelo decurso do tempo, encontrando-se firmado na ordem jurídica, pelo que será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

120. Pagamento de despesa com preterição das formalidades legais, uma vez que, atento o montante global envolvido, carecia de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que foram efectuadas autorizações de despesa e de pagamentos ilegais, por falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa, relativamente a vários trabalhos de manutenção de espaços de jogo e recreio.

É também referido que no início de 2003 a Autarquia procedeu à abertura de procedimento concursal para a adjudicação conjunta da manutenção de vários daqueles espaços.



227

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

O facto de em determinado momento se agruparem numa uma adjudicação várias prestações de serviços não permite desde logo inferir que os trabalhos eram unos e indivisíveis.

Efectivamente, se está vedada a repartição de uma adjudicação que tenha um objecto único por vários procedimentos concursais com o objectivo de evitar a adopção de procedimento de natureza diferente, não está vedada a junção de várias prestações individuais e determinadas em um único procedimento concursal, se a entidade pública adjudicante nisso encontrar vantagem.

Tal eventual entendimento não funde as diferentes prestações, apenas as agrupa num único procedimento.

Afastada a presunção de que a anterior adjudicação através de um único procedimento concursal fundia as várias prestações numa só, importa então analisá-las, para concluir se cada uma delas é autónoma relativamente às outras, ou se pelo contrário, cada uma delas mais não é do que uma parte de um todo.

Analisando os diferentes locais de realização das diferentes prestações, não pode deixar de concluir-se estarmos perante prestações autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo.

Considerando o exposto, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

149. a 153. Autorização de despesa e de pagamentos ilegais emergente do fraccionamento de despesa, da falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa

O Relato de Auditoria refere que foram efectuadas autorizações de despesa e de pagamentos ilegais, por falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa, relativamente a vários trabalhos de sinalização horizontal de vias públicas.

É também referido que no final de 2003 a Autarquia procedeu à abertura de concurso limitado da empreitada de sinalização horizontal em estradas municipais no ano de 2004, tendo a anulação da adjudicação entretanto feita, ocorrido com motivo fundamentado em 05/07/2004.



228

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

O Relato conclui então que a Autarquia tinha em finais de 2003 intenção de realizar os trabalhos de sinalização nas estradas municipais como trabalhos de uma única empreitada.

Sendo tal conclusão correcta, tal não permite desde logo inferir que os trabalhos eram unos e indivisíveis.

Efectivamente, se está vedada a repartição de uma adjudicação que tenha um objecto único por vários procedimentos concursais com o objectivo de evitar a adopção de procedimento de natureza diferente, não está vedada a junção de várias empreitadas individuais e determinadas em um único procedimento concursal, se a entidade pública adjudicante nisso encontrar vantagem.

Tal eventual entendimento não funde as diferentes empreitadas, apenas as agrupa num único procedimento.

Afastada a presunção de que a anterior intenção de adjudicação através de um único procedimento concursal fundia as várias empreitadas numa só, importa então analisá-las, para concluir se cada uma delas é autónoma relativamente às outras, ou se pelo contrário, cada uma delas mais não é do que uma parte de um todo.

Analisando os diferentes locais de realização das empreitadas, as respectivas datas e mesmo a natureza do objecto da intervenção, não pode deixar de concluir-se estarmos perante empreitadas autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo.

Efectivamente, não existe conexão os entre trabalhos realizados a partir de 12/02/2004 na EM 531, freguesia de Palmela, com os trabalhos realizados a partir de 12/11/2004 na Av. Liberdade, freguesia de Marateca.

Nem existe igualmente qualquer conexão entre os trabalhos realizados a partir 27/02/2004 em parque municipal de viaturas, na freguesia do Pinhal Novo, com os trabalhos de pintura de passadeiras na freguesia de Palmela a partir de 20/09/2004.

Os dois exemplos apresentados ilustram de forma verdadeira e apropriada que cada uma das empreitadas identificadas a fls. 65 do Relato de Auditoria tinham um objecto próprio e autónmo das restantes.

Considerando o exposto, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

7



229

Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório
de José Manuel Monteiro

Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os
melhores cumprimentos,

(José Manuel Monteiro)



231



CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELA

Para:
Exmo. Sr. Presidente
do Tribunal de Contas

2003 e 2004
relatório
de auditoria
ao município
de Palmela

Assunto: Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no Relato de Auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

120. Pagamento de despesa com preterição das formalidades legais, uma vez que, atento o montante global envolvido, carecia de procedimento concursal diferente do adoptado

O Relato de Auditoria refere que foram efectuadas autorizações de despesa e de pagamentos ilegais, por falta de procedimento adequado face ao valor total da despesa, relativamente a vários trabalhos de manutenção de espaços de jogo e recreio.

É também referido que no início de 2003 a Autarquia procedeu à abertura de procedimento concursal para a adjudicação conjunta da manutenção de vários daqueles espaços.

O facto de em determinado momento se agruparem numa adjudicação várias prestações de serviços não permite desde logo inferir que os trabalhos eram unos e indivisíveis.

Efectivamente, se está vedada a repartição de uma adjudicação que tenha um objecto único por vários procedimentos concursais com o objectivo de evitar a adopção de procedimento de natureza diferente, não está vedada a junção de várias prestações individuais e determinadas em um único procedimento concursal, se a entidade pública adjudicante nisso encontrar vantagem.

Tal eventual entendimento não funde as diferentes prestações, apenas as agrupa num único procedimento.



232



CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELA

Afastada a presunção de que a anterior adjudicação através de um único procedimento concursal fundia as várias prestações numa só, importa então analisá-las, para concluir se cada uma delas é autónoma relativamente às outras, ou se pelo contrário, cada uma delas mais não é do que uma parte de um todo.

Analisando os diferentes locais de realização das diferentes prestações, não pode deixar de concluir-se estarmos perante prestações autónomas, quanto ao seu objecto e quanto à sua concretização no tempo.

Considerando o exposto, será o mais correcto o entendimento de não subsistir qualquer responsabilidade.

Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento os melhores cumprimentos,

(Luís Guerreiro)

Luís Manuel de Oliveira Alves Guerreiro
Rua da Maçã Riscadinha, lote 2 A
2950 PALMELA



234

Exmo. Senhor

Presidente do Tribunal de Contas

Assunto: **Relato de Auditoria 12/05-AUDIT, Exercício do Contraditório**

No exercício do contraditório previsto no art. 13º da Lei 98/97, de 26 de Agosto e, usando, para melhor facilidade de organização, a numeração, siglas e identificação de quadros e gráficos usados no relato de auditoria, venho por este meio expor e informar o seguinte, relativamente a cada um dos pontos infra referenciados:

I -104,105, 106: AUTORIZAÇÕES DE DESPESA E DE PAGAMENTOS ILEGAIS, NA CELEBRAÇÃO DE ALGUNS CONTRATOS DE AVENÇA.

O relato de auditoria considera que as autorizações de despesa e respectivos pagamentos, relativos aos contratos (1) e (6), constantes do quadro 21 do relato, a fls. 35, são nulas, "...pois não resulta dos processos analisados que apenas aqueles prestadores tivessem aptidões técnicas para executar os serviços descritos no objecto dos contratos".

O juízo sobre a aptidão técnica ou artística, que determina que a prestação de um serviço apenas possa ser concretizada por um prestador de serviço é, por definição, um juízo subjectivo.

Naturalmente que para tal juízo poder ser formulado terá de existir um substrato mínimo.

Efectivamente, nunca se conceberia que, sobre um putativo prestador de um serviço, se formulasse o juízo de especial aptidão técnica para o desempenho de funções em área que nenhuma relação tivesse com o currículo, a experiência e o saber por ele detidos.

Muito menos se aceitaria a procedência daquele juízo (posse de especial aptidão técnica para o desempenho de uma determinada função) a respeito

Relato de Auditoria 12/05 – AUDIT
Exercício do Contraditório
Ernesto Rocha Neto

1



235

de um qualquer prestador que, na área do conhecimento em causa, não possuísse a necessária, fundada e provada experiência.

Ora, segundo me parece, nos casos invocados pelo Tribunal, não se estava perante qualquer uma das situações caracterizadas.

Efectivamente, nos casos em apreço, os currículos dos prestadores de serviços demonstram a existência de uma larga experiência no exercício de funções similares, de um profundo conhecimento da realidade autárquica e a posse de uma formação académica e profissional relevante e adequada para as prestações de serviços pretendidas.

Estavam, portanto, reunidos os requisitos mínimos para poder ser, ou não, formulado um juízo sobre a especial aptidão técnica para as prestações de serviços em causa.

Ora, julgar que apenas determinado prestador reúne os requisitos para prestar um determinado serviço é um juízo subjectivo, que compete à entidade pública contratante.

Em conclusão, a formulação do juízo de, em resultado da análise da aptidão técnica demonstrada, apenas um determinado prestador estar em condições de satisfazer uma dada prestação de serviços, é um juízo subjectivo, que, por definição, só pela entidade pública contratante pode ser formulado.

Em qualquer das situações referidas no relato da auditoria os prestadores de serviços contratantes reuniam os requisitos adequados à plena satisfação dos serviços pretendidos.

Sem qualquer equívoco foi este o juízo formulado por quem, no município, detinha o poder de decidir nesta matéria, determinando qual o candidato que manifestasse a aptidão técnica que o habilitaria a uma eficaz prossecução dos objectivos pretendidos.

Nesta conformidade, considerei, no momento de emissão da autorização de pagamento, que a contracção da despesa havia ocorrido no estrito respeito da legalidade vigente.

Refere ainda o relato da auditoria que, relativamente aos contratos (1) e (6) constantes do quadro 21 do relato, a fls. 35, não existe nos respectivos processos a declaração, conforme modelo constante do anexo I do DL 197/99, de 08/06, o que violaria o disposto no art. 152º, nº 3 do mesmo diploma.

Relato de Auditoria 12/05 – AUDIT
Exercício do Contraditório
Ernesto Rocha Neto

2



236

Apesar da inexistência das declarações constantes do anexo I do DL 197/99 (art.º 152.º, n.º 3), entendo não se encontrar demonstrado que o município, ao celebrar contratos com quem manifestava a posse dos requisitos exigíveis, não preteriu, de facto, qualquer interesse público.

Assim sendo, julgo demonstrada a inexistência de qualquer responsabilidade no acto de assinatura das respectivas autorizações para pagamento das despesas entretanto já realizadas.

II – 115: INOBSERVÂNCIA DE PROCEDIMENTOS LEGAIS NA CONTRATAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS RELATIVAS ÀS PUBLICAÇÕES “CATAVENTO” E “BOLETIM MUNICIPAL”

O relato de auditoria refere que as três adjudicações de prestações de serviços à empresa “Armazéns Papéis do Sado”, ocorridas em 2003, no âmbito da publicação “Catavento”, constituíram uma cisão de uma mesma despesa em vários procedimentos, fraccionando-a.

Importa informar que a publicação em questão foi objecto, em 2003, de uma profunda remodelação, que envolvia a reformulação da agenda on-line e a edição de suplementos, cujos custos não estavam, à data do início do processo de adjudicação da execução gráfica da publicação, definitivamente consolidados.

Na linha de aplicação de uma política de rigor orçamental e de estreito controlo de custos e, considerando que, em qualquer caso, o montante orçamental aprovado para a edição da publicação não deveria ser ultrapassado, optou-se então por realizar duas adjudicações (a primeira, respeitante apenas a uma edição e, a segunda, relativa a um semestre), até validar definitivamente os restantes custos relativos à edição da agenda on-line e de suplementos, permitindo, desta forma, proceder à avaliação da eventual necessidade de alterações no modelo da edição impressa.

Refira-se aliás que, quer em anos anteriores, quer nos anos posteriores, o procedimento concursal foi sempre único, tendo em conta as necessidades para o ano completo. Tratou-se, manifestamente, portanto, de uma situação de excepção, perfeitamente demonstrada.



237

Não existiu, portanto, qualquer intenção de subtração dos objectos das adjudicações a procedimentos concursais a que estivesse subjacente uma maior amplitude de concorrência. Apenas se tratou de ceder à preocupação de gestão rigorosa dos recursos disponíveis.

Tanto mais que foram realizadas duas adjudicações, por concurso limitado, com consulta a 5 entidades (em cada um dos procedimentos), isto é, exactamente o mesmo procedimento concursal que seria aplicável se considerado o montante global da adjudicação. Efectivamente, embora o relato de auditoria refira (certamente por lapso) que o procedimento correcto seria o de concurso público, o montante máximo em questão determinaria a utilização dos procedimentos de concurso limitado ou de negociação sem publicação prévia de anúncio (art. 80º, nº 4 do DL 197/99, de 08 de Junho), pelo que, tendo em cada uma das adjudicações sido utilizado o procedimento que, da mesma forma, seria utilizado caso se realizasse apenas uma adjudicação, entendo não ter ocorrido qualquer infracção às normas sobre realização de despesas públicas, pelo que julgo não ter existido qualquer responsabilidade, quer no acto da sua assumpção (autorização da despesa), quer no acto da respectiva concretização patrimonial (autorização do pagamento).

Certo de ter prestado todos os esclarecimentos necessários, apresento respeitosos cumprimentos, ficando a aguardar o douto julgamento de V.Ex.ª.

Palmela, 16 de Janeiro de 2006

(Ernesto Rocha Neto)