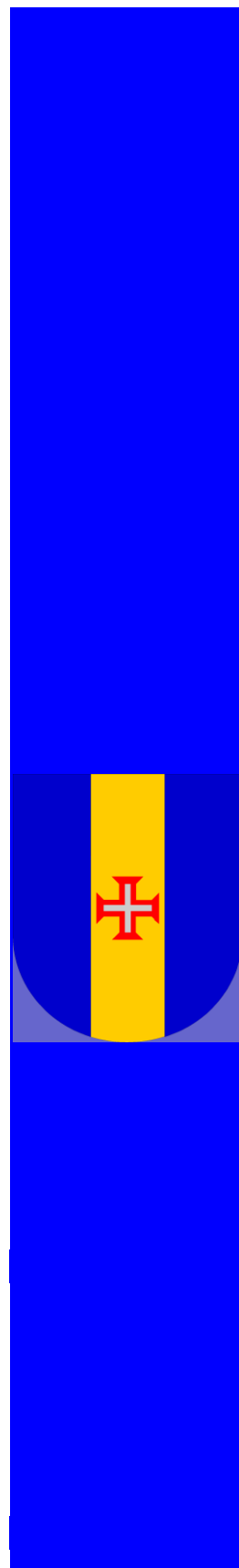




[Handwritten signature]



Relatório n.º 17/2016-FC/SRMTc

**Auditoria de fiscalização concomitante
à Câmara Municipal de Câmara de
Lobos - despesas de pessoal e con-
tratação pública - 2013-2014**

Processo n.º 03/14 – Aud/FC

Funchal, 2016



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

PROCESSO N.º 03/14-AUD/FC

**Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara
Municipal de Câmara de Lobos - despesas de pes-
soal e contratação pública - 2013-2014**

RELATÓRIO N.º 17/2016-FC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Outubro/2016



ÍNDICE

1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.2.1. <i>Organização e funcionamento da Câmara Municipal de Câmara de Lobos</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Pessoal.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>Contratação pública.....</i>	<i>6</i>
1.2.4. <i>Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional.....</i>	<i>7</i>
1.2.5. <i>Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas</i>	<i>7</i>
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	8
1.4. RECOMENDAÇÕES	8
2. INTRODUÇÃO	11
2.1. ÂMBITO E OBJETIVOS	11
2.2. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO	11
2.3. A CÂMARA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS	14
2.3.1. <i>Caracterização institucional, organizacional e operativa</i>	<i>14</i>
2.3.2. <i>Recursos humanos e financeiros para 2013 e 2014.....</i>	<i>15</i>
2.4. RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	16
2.5. COLABORAÇÃO DO SERVIÇO AUDITADO	17
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	17
3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS	19
3.1. PESSOAL	19
3.1.1. <i>Apreciação da atuação da Câmara Municipal de Câmara de Lobos.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. <i>Nomeação, em regime de substituição, para cargos de direção intermédia.....</i>	<i>19</i>
3.1.3. <i>Acumulação de funções públicas com funções privadas</i>	<i>24</i>
3.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	30
3.2.1. <i>Fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso.....</i>	<i>31</i>
3.2.2. <i>Aquisição de diversos materiais de construção civil e outros.....</i>	<i>32</i>
3.2.3. <i>Aquisição de dispositivos GPS para a frota automóvel do Município.....</i>	<i>37</i>
3.2.4. <i>Aquisição de serviços de manutenção, reparação e assistência aos veículos.....</i>	<i>39</i>
3.3. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	42
3.3.1. <i>Pavimentação de estradas municipais nos sítios do Ribeiro Real, da Lourencinha e do Covão.....</i>	<i>42</i>
3.3.2. <i>Pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1</i>	<i>47</i>
3.3.3. <i>Construção de Parque Infantil e Espaço de Atelier de Tempos Livres na Rua São João de Deus.....</i>	<i>47</i>
3.3.4. <i>Apreciação de uma denúncia relativa a um procedimento pré-contratual.....</i>	<i>51</i>

3.4. OUTRAS SITUAÇÕES VERIFICADAS.....	52
3.4.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM.....	52
3.4.2. Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.....	54
4. EMOLUMENTOS	54
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	55
ANEXOS.....	57
I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	59
II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS	61
III – PROCEDIMENTOS CONCURSAIS PARA CARGOS DE DIREÇÃO INTERMÉDIA DE 1.º E 2.º GRAUS.....	63
IV – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS	65
V – IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DE ESTRADAS MUNICIPAIS NOS SÍTIOS DO RIBEIRO REAL, DA LOURENCINHA E DO COVÃO	67
VI – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	69



RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA / ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
acinGov	Plataforma eletrónica de compras públicas utilizada pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado
al.(s)	Alínea(s)
art.º(s)	Artigo(s)
AUD	Auditoria
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMCL	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DL	Decreto(s)-Lei
DLR	Decreto(s) Legislativo(s) Regional(is)
DR	Diário da República
EOA	Estatuto da Ordem dos Advogados
EPD	Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e regional do Estado e da administração local
FC	Fiscalização concomitante
GPS	Geo-posicionamento por satélite
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JC	Juiz Conselheiro
Lda.	Limitada
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações
N/A	Não aplicável
OE	Orçamento(s) do Estado
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PDS	Pasta da Documentação de Suporte
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPA	Pasta do Processo da Auditoria
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
S.A.	Sociedade Anónima
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UC	Unidade de Conta

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
SUPERVISÃO	
Alexandra Moura	Auditores-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Paulo Lino	Técnico Verificador Assessor
Patrícia Ferreira	Técnica Verificadora Assessora



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento colige os resultados da auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Câmara de Lobos (CMCL) tendo em vista aferir a legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos dispensados de visto por força de lei, em harmonia com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para o ano de 2014¹.

1.2. Observações

Os pontos seguintes evidenciam as principais observações formuladas em resultado da auditoria realizada, tratando, em termos sumários, os aspetos mais relevantes da mesma, ulteriormente desenvolvidos ao longo deste documento:

1.2.1. Organização e funcionamento da Câmara Municipal de Câmara de Lobos

- a) Não foi observado o prazo de 31 de dezembro de 2012 para adequar a estrutura orgânica da CMCL às regras e critérios previstos na Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, conforme ordenava o n.º 1 do seu art.º 25.º (cfr. o ponto 2.3.1.).
- b) A elaboração do mapa de pessoal obedeceu ao comando do art.º 5.º da Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR), tendo este instrumento sido superiormente aprovado e divulgado no sítio na *internet* da CMCL, onde também foram disponibilizados os documentos previsionais e de prestação de contas enunciados no n.º 2 do art.º 49.º da Lei das Finanças Locais (LFL) (cfr. o ponto 2.3.2. A e B).

1.2.2. Pessoal

A análise efetuada aos 19 atos e contratos que integram a amostra selecionada envolvendo um volume financeiro de 178 039,15€, aponta no sentido de que a CMCL respeitou os regimes legais aplicáveis à gestão de pessoal (cfr. o ponto 3.1.1 e os **Anexos II e III**), com exceção das situações seguintes:

- a) Foram nomeados, a 16 de janeiro de 2007, em regime de substituição, seis dirigentes intermédios de 1.º e de 2.º grau, em desconsideração pelo n.º 1 do art.º 27.º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Pública (EPD) na redação em vigor à data, uma vez que não se encontrava verificado o requisito da *“ausência ou impedimento do respectivo titular”* (cfr. o ponto 3.1.2. A).
- b) Os procedimentos tendentes à nomeação de titulares dos cargos dirigentes referidos na alínea anterior foram lançados 117 dias após o termo do prazo de 60 dias fixado no n.º 3 do mesmo art.º 27.º do EPD² (cfr. o ponto 3.1.2.A).
- c) As nomeações em regime de substituição persistiram cerca de dois anos, e num caso mais de três, pois os despachos que nomearam os candidatos datam de 30 de janeiro de 2009 e de 27 de janeiro de 2010, o que possibilitou que situações excecionais e provisórias se arrastassem no tempo e desvirtuassem o espírito da lei nesse domínio (cfr. o ponto 3.1.2.B1).

¹ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 11 de dezembro de 2013, pela Resolução n.º 2/2013-PG, publicada no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II série, Suplemento, n.º 233, de 16 de dezembro seguinte, como Resolução n.º 1/2013, e no Diário da República (DR), II série, n.º 244, de 17 de dezembro (Resolução n.º 33/2013).

² Que comanda que as nomeações em substituição devem cessar *“(…) na data em que o titular retome funções ou passados 60 dias sobre a data da vacatura do lugar”*, situação que só poderia ser prolongada *“(…) se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular”*.

- d) Um técnico superior, nomeado chefe de divisão a 30 de janeiro de 2009, tem vindo a exercer diversas funções privadas em regime de acumulação desde há 11 anos sem que para tal tivesse sido superiormente autorizado e sem que os responsáveis da CMCL, que tinham conhecimento de tal factualidade, tivessem reagido nos termos que a lei obrigava (cfr. o ponto **3.1.3.A**).

1.2.3. Contratação pública

Dos 14 processos de contratação pública apreciados, representativos de uma despesa na ordem dos 3 325 525,59€ (s/IVA), apenas 5, no montante de 2 025 323,72€, não revelaram indícios de irregularidades. Assim:

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

- a) O contrato da *Aquisição de bens – Fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso*, firmado na sequência de um ajuste direto lançado ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP), foi executado antes da publicitação da correspondente ficha no Portal dos Contratos Públicos, contrariando o n.º 3 do art.º 127.º do mesmo Código (cfr. o ponto **3.2.1.I**).
- b) No domínio do mesmo procedimento pré-contratual e no relativo à *Aquisição de diversos materiais de construção civil e outros*, o Presidente da CMCL delegou no júri poderes indelegáveis relacionados com a competência para a decisão sobre erros e omissões detetados no caderno de encargos e sobre a prorrogação dos prazos para a apresentação de propostas (cfr. os pontos **3.2.1.II** e **3.2.2.I**).
- c) No âmbito do procedimento que visava a *Aquisição de diversos materiais de construção civil e outros*, foi patenteado um novo caderno de encargos aprovado por deliberação do júri no uso das competências que lhe foram delegadas indevidamente, não tendo sido fixado um novo prazo para a apresentação das propostas em oposição ao ditame do n.º 2 do art.º 64.º do CCP (cfr. o ponto **3.2.2.II**).
- d) Mais se apurou que o critério de desempate selecionado – o da hora de entrega das propostas – não se relaciona com os atributos das propostas tal como demanda o CCP (cfr. o ponto **3.2.2.III**) e que a proposta adjudicada foi indevidamente admitida pelo júri, porquanto não integrava a declaração de aceitação das condições do caderno de encargos (cfr. o ponto **3.2.2.IV**).
- e) As cláusulas do caderno de encargos do ajuste direto com vista à *Aquisição de 56 dispositivos GPS para a frota automóvel do Município*, relativas à faturação, foram incorretamente formuladas pois contradizem os art.ºs 299.º e 299.º-A do CCP relativos ao prazo de pagamento e ao vencimento das obrigações pecuniárias (cfr. o ponto **3.2.3**).
- f) Foram preteridos os procedimentos pré-contratuais legalmente exigidos para efeitos de adjudicação da *Aquisição de serviços de manutenção, reparação e assistência dos veículos da Câmara Municipal de Câmara de Lobos*, na medida em que o preço base não atendeu às renovações contratualmente previstas, ao contrário do que comanda o n.º 1 do art.º 47.º, articulado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 97.º, ambos do CCP.

A inobservância dos trâmites resultantes dos procedimentos pré-contratuais aplicáveis³ consubstancia a preterição de uma formalidade essencial, suscetível de distorcer a concorrência e de fazer perigar os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da transparência, que presidem à contratação pública (cfr. o ponto **3.2.4.I**).

- g) No pressuposto incorreto de que o preço contratual se quedou abaixo dos 200 mil euros não foi solicitada, no mesmo procedimento, caução à firma adjudicatária, o que implicou a violação do art.º 88.º, n.º 1, do CCP (cfr. o ponto **3.2.4.II**).

³ *In casu* o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos da al. b) do art.º 20.º do mesmo Código, conjugado com o n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, de 14 de agosto, por legalmente exigidos.



EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

- h) Considerando a contiguidade das áreas geográficas de implantação de três empreitadas de pavimentação, a proximidade das datas de abertura dos respetivos procedimentos, a sua execução concomitante e, bem assim, a identidade da tipologia da quase totalidade dos trabalhos realizados, a autorização da despesa emergente dos correspondentes contratos exigia, à luz do preceituado no art.º 19.º, n.º 1, al. b), do CCP, a prévia realização de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, que abrangesse a execução de todas as prestações em apreço, o que, a não ter acontecido, acarreta as consequências observadas na antecedente alínea f) (cfr. o ponto 3.3.1.I).
- i) Essa factualidade ofende também a norma contida no art.º 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei (DL) n.º 197/99, de 8 de junho, que proíbe o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime aplicável às empreitadas de obras públicas [vide o art.º 4.º, n.º 1, al. a)] (cfr. o ponto 3.3.1.II).
- j) Pôs ainda em causa as disposições da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴ que disciplinam o exercício da fiscalização prévia⁵ pelo Tribunal de Contas (TC), assente que o valor conjunto dos contratos era superior aos 350 mil euros (cfr. o ponto 3.3.1.II).
- k) Igualmente no domínio destes três procedimentos as competências para decidir sobre erros ou omissões detetados no caderno de encargos e para decidir sobre a prorrogação do prazo limite de entrega das propostas foram ilegalmente delegadas pelo Presidente da CMCL nos respetivos júris (cfr. o ponto 3.3.1.III).
- l) Os contratos das empreitadas *de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1 e de pavimentação da Estrada Nova do Castelejo* produziram efeitos materiais antes da publicação da correspondente ficha no Portal dos Contratos Públicos, formalidade que constitui condição de eficácia de qualquer contrato celebrado na sequência de ajuste direto, nos termos do n.º 3 do art.º 127.º do CCP (cfr. o ponto 3.3.2.).
- m) Foram executados trabalhos em sede da *empreitada de construção de Parque Infantil e Espaço de Atelier de Tempos Livres na Rua São João de Deus* incorretamente classificados como “a mais” porquanto a sua natureza não se reconduz à noção traçada para esta figura no art.º 370.º do CCP, mas sim à de trabalhos necessários ao suprimento de erros ou omissões, consabido que a circunstância que esteve na sua origem, embora não prevista, era previsível (cfr. o ponto 3.3.3.).

1.2.4. Programa de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional

A CMCL implementou corretamente as medidas de contenção de despesas impostas pelos Programas de Apoio Económico e Financeiro Nacional e Regional (PAEF e PAEF-RAM) na área de pessoal, aplicáveis em 2013 e 2014 (cfr. o ponto 3.4.1.).

1.2.5. Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

- a) A CMCL aprovou, em 17 de dezembro de 2009, o seu Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC) mas não elaborou, entre 2010 e 2012 os correlativos Relatórios de Execução (cfr. o ponto 3.4.2.).
- b) O Relatório de Execução elaborado com vista a abarcar o período compreendido entre janeiro de 2013 e janeiro de 2014 aborda de uma forma muito superficial as medidas promovidas e não as quantifica, o que impede que se proceda a uma avaliação do grau de implementação do Plano.

⁴ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

⁵ Contidas nos art.ºs 5.º, n.º 1, al. c), e 46.º, n.º 1, al. b), em articulação com os n.ºs 2 e 5 do mesmo dispositivo, e com o art.º 48.º.

1.3. Responsabilidade financeira

Os factos referenciados e sintetizados no ponto 1.2.3., als. h), i), e j), configuram infrações financeiras geradoras de responsabilidade sancionatória, puníveis com multa, no quadro das als. h) e l) do n.º 1 e do n.º 2 do art.º 65.º da LOPTC na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006 e 6/2011, de 7 de dezembro, respetivamente (cfr. o Anexo I)⁶.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 25 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 180 UC⁷, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º, na versão saída da Lei n.º 61/2011.

Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), em virtude da alteração introduzida pela Lei n.º 48/2006.

Os factos referenciados e sintetizados no ponto **1.2.3., al. c), parte final da al. d), f) e g)** também seriam suscetíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória mas a matéria apurada fornece um quadro adequado à relevação da mesma por se encontrarem preenchidos os requisitos cumulativos para esse efeito enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em harmonia com as alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 6 de janeiro⁸.

1.4. Recomendações

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o TC recomenda à CMCL que:

- a) Respeite os requisitos e os pressupostos traçados no EPD, na versão introduzida pela Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro, em especial no seu art.º 27.º, para a designação em regime de substituição para o exercício de cargos dirigentes desencadeando, no caso de lugares vagos e não ocupados, procedimentos concursais prévios à nomeação de dirigentes intermédios, em acolhimento do preceituado no n.º 1 do art.º 20.º do mesmo EPD.
- b) Observe os n.ºs 1 e 3 do art.º 23.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)⁹, que compelem os dirigentes a fundamentar as autorizações de acumulação de funções privadas e a verificar da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas.
- c) Em procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial tendentes à aquisição de bens ou serviços que desencadear futuramente:

⁶ Diploma entretanto novamente alterado pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro.

⁷ De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 73.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o orçamento de Estado para 2016, o valor da UC, é de 102,00€.

⁸ A saber:

- a) *Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) *Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;*
- c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática”.*

⁹ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, e alterada pelas Leis n.ºs 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, e 18/2016, de 20 de junho.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

1. Cumpra as normas vertidas no art.º 127.º do CCP, providenciando para que previamente à execução física e financeira de contratos celebrados na sequência de ajustes diretos as respetivas fichas sejam publicadas no Portal dos Contratos Públicos.
 2. O órgão com competência para a decisão de contratar exerça os poderes de apreciação e pronúncia sobre os erros e omissões do caderno de encargos identificados e comunicados pelos interessados, bem como de prorrogação dos prazos para a apresentação de propostas, em sintonia com o n.º 5 do art.º 61.º e o n.º 4 do art.º 64.º, articulados com a parte final do n.º 2 do art.º 69.º, todos do CCP.
 3. Siga o regime de prorrogação do prazo fixado para a apresentação de propostas preconizado no art.º 64.º do CCP.
 4. Acolha o disposto no n.º 2 do art.º 40.º do CCP, através da definição de critérios de desempate que se reconduzam ao conteúdo das propostas, utilizando, quando o critério de adjudicação adotado for o do mais baixo preço e o valor das propostas resulte da soma de preços decompostos, algum ou alguns desses preços parciais para tal efeito ou, em última análise, recorra ao sorteio, caso em que deverão ser fixadas as regras nos programas dos procedimentos ou nos convites, de molde a serem aprovadas pelo órgão com competência para a decisão de contratar.
 5. Assegure uma adequada análise das propostas apresentadas que permita aferir com fiabilidade se as mesmas integram todos os documentos exigidos pelo programa do procedimento ou pelo convite, e se estes se encontram válidos, excluindo as propostas que não se encontrem em conformidade tal como comandam os art.ºs 146.º, n.º 2, al. d), e 57.º, n.º 1, do CCP.
 6. Adeque os termos dos cadernos de encargos à execução dos contratos a celebrar de molde a salvaguardar que os pagamentos a efetuar sejam concretizados nos prazos definidos no art.º 299.º do CCP, sob pena da cominação prevista no art.º 299.º-A do mesmo Código.
 7. Atente ao n.º 1 do art.º 47.º para efeitos de definição de preço base, em articulação com o art.º 97.º, n.ºs 1 e 2, ambos do CCP, que contém a noção de preço contratual, o qual deve contemplar “(...) o preço a pagar pela execução das prestações objecto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respectivo prazo”.
 8. Tenha em conta que o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime legalmente aplicável é proibido pelo art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8 de junho.
 9. Certifique-se que é dado pleno cumprimento ao n.º 2 do art.º 48.º da LOPTC, designadamente na parte que determina que os “atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si” não estão dispensados de fiscalização prévia sempre que o seu valor, globalmente considerado, ultrapasse o montante fixado nos termos do n.º 1 da mesma norma.
 10. Salvaguarde, de forma escrupulosa, os pressupostos legais no que respeita às modificações objetivas dos contratos, vertidos nos art.ºs 370.º a 382.º do CCP, mais especificamente no que tange à qualificação de trabalhos como a mais ou como decorrentes de erros e omissões.
- d) Assegure a elaboração anual do relatório de execução do PGRCIC, em obediência à al. d) do ponto 1.1. da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, do Conselho de Prevenção da Corrupção, em termos que permita a avaliação das medidas aí promovidas e o correspondente grau de implementação.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivos

A presente ação enquadra-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC), em conformidade com o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, e foi orientada para a análise da legalidade e regularidade das despesas emergentes de atos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei¹⁰.

Especificamente, visou apreciar os atos, contratos e procedimentos desencadeados pela CMCL, ou que tenham registado execução material e financeira, entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de março de 2014, geradores de despesas com pessoal e com contratação pública, tendo em vista cotejar a sua conformidade face à legislação em vigor no domínio dos princípios e regras aplicáveis à admissão e gestão de pessoal e à contratação pública.

A fim de alcançar tal desiderato, foram definidos seis objetivos operacionais, a saber:

- Caracterizar a entidade pública objeto da ação, nomeadamente, a sua orgânica e atividade, em particular nas áreas a auditar, bem como os recursos humanos e financeiros disponíveis;
- Appreciar as medidas de controlo administrativo instituídas nas áreas de atividade onde se inserem as despesas a auditar (recursos humanos e contratação pública),
- Analisar a legalidade e regularidade dos processos desencadeados nas áreas de pessoal e de contratação pública, no período em referência, selecionados, neste caso, a partir de uma amostra do respetivo universo;
- Confirmar a concretização das medidas de racionalização de custos consagradas em 2013 e em 2014, no âmbito do PAEF e do PAEF-RAM, este celebrado a 27 de janeiro de 2012 com o Estado português, ao nível das despesas públicas e da reorganização dos serviços.
- Averiguar qual o grau de implementação do PGRIC; e
- Examinar o processo relativo à empreitada de *Construção do Caminho Agrícola do Aviceiro – Quinta Grande*, no valor de 3 230 519,40€, adjudicada à empresa *José Avelino Pinto, Construção e Engenharia, S.A.*, na sequência da denúncia n.º 4/2014, de 22 de julho¹¹, da Associação de Pequenos Empreiteiros de Câmara de Lobos.

2.2. Metodologia e técnicas de controlo

A execução da ação seguiu, com as adaptações consideradas adequadas à sua tipologia, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)¹², e a **metodologia** traçada no correspondente Plano Global da Auditoria (PGA)¹³, tendo-se, no essencial, recorrido às seguintes **técnicas**:

¹⁰ Concretamente, os relativos à admissão e gestão de pessoal; à aquisição de bens e serviços de valor superior a 20 000,00€; às empreitadas de obras públicas cujo montante seja acima de 50 000,00€, e à aplicação das medidas de contenção de despesas nas áreas do pessoal e da contratação pública.

¹¹ Com o registo de entrada nesta Secção Regional n.º 2269, de 21 de julho de 2014 (cfr. a Pasta do Processo da Auditoria - PPA).

¹² Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro.

¹³ Aprovado por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 8 de outubro de 2014, exarado na Informação n.º 87/2014 – UAT I, de 6 de outubro. Os trabalhos de campo da ação decorreram no período compreendido entre 13 e 22 de outubro de 2014 e a elaboração do relato da auditoria, por sua vez, respeitou a estrutura e o conteúdo definidos pelo art.º 37.º do Regulamento das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, por força do art.º 34.º, n.º 1, do mesmo Regulamento (este retificado pela Declaração de Retificação n.º 1995/2011, de 30 de dezembro).

- ⇒ Definição de uma **amostra** representativa dos atos e contratos integradores do universo de despesas a auditar;
- ⇒ **Consulta** e **análise** dos processos selecionados (amostra), a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e regularidade financeira das despesas em causa, bem como de outros elementos que se afigurassem relevantes para o desenvolvimento da ação;
- ⇒ Realização de **entrevistas** junto dos responsáveis pelas áreas de pessoal e da contratação pública, ao nível da instrução e execução, material e financeira dos respetivos processos;
- ⇒ Aplicação de **questionários** orientadores para o levantamento dos procedimentos internos e das medidas instituídas, nomeadamente no âmbito da implementação dos Recursos Humanos;
- ⇒ **Confirmação** ao nível procedimental e contabilístico das despesas envolvidas e obtenção de documentos para efeitos probatórios.

O quadro normativo tido como referência, em virtude da **natureza jurídica da entidade auditada** – uma autarquia local –, foi essencialmente a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro¹⁴, que instituiu o quadro de transferência de atribuições e competências para estas entidades, e a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que a revogou e passou a estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro¹⁵, que estabelece as competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, e o DL n.º 305/2009, de 23 de outubro, que define o regime da organização dos serviços das autarquias locais.

Por sua vez, a apreciação dos processos integrantes da amostra atendeu, no domínio dos atos e contratos de **pessoal**, à LVCR¹⁶, ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP)¹⁷ e ao respetivo Regulamento, ao DL n.º 209/2009, de 3 de setembro¹⁸, que operacionalizou a adaptação da LVCR à realidade autárquica, ao EPD¹⁹, para além das normas que disciplinam as correspondentes remunerações²⁰.

¹⁴ Alterada pelos DL n.ºs 7/2003, de 15 de janeiro, e 268/2003, de 28 de outubro, e pelas Leis n.ºs 107-B/2003, de 31 de dezembro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 60-A/2005, de 30 de dezembro, 53-A/2006, de 29 de dezembro, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 55-A/2010, de 31 de dezembro.

¹⁵ Alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, retificada pelas Declarações de Retificação n.ºs 4/2002, de 6 de fevereiro, e 9/2002, de 5 de março, e alterada pelos DL n.ºs 268/2003, de 28 de outubro, e 305/2009, de 23 de outubro, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelas Leis n.ºs 75/2013, de 12 de setembro, e 7-A/2016, de 30 de março.

¹⁶ Que estabelecia os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 22-A/2008, de 24 de abril, e alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66 e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 47/2013, de 5 de abril, e foi revogada (com exceção dos art.ºs 88.º a 115.º) pela LTFP.

¹⁷ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, pelo DL n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, 66 e 68/2012, de 31 de dezembro, e revogada pela LTFP.

¹⁸ Alterado pelas Leis n.ºs 3-B/2010, 66/2012, de 31 de dezembro, e 80/2013, de 28 de novembro.

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e alterado pelas Leis n.ºs 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro. O EPD foi adaptado à administração local pelo DL n.º 93/2004, de 20 de abril, alterado pelos DL n.ºs 104/2016, de 7 de junho, e 305/2009, de 23 de outubro, e revogado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de outubro, e, por sua vez, foi adaptado à administração local da RAM pelo DLR n.º 26/2008/M, de 24 de junho.

²⁰ Nos termos do art.º 69.º, n.º 1, da LVCR, traduzidas no Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, que procedeu à identificação através de uma tabela única remuneratória dos diferentes níveis remuneratórios dos trabalhadores que exercem funções públicas, correspondentes às posições remuneratórias das categorias pertencentes às carreiras gerais estabelecidas pelo DL n.º 121/2008, de 11 de julho, de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No tocante aos processos de **contratação pública**, a sua análise foi essencialmente presidida pelas normas vertidas no CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro²¹, adaptado à Região Autónoma da Madeira (RAM) pelo Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 34/2008/M²², no DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho²³, nas Portarias n.ºs 701-A/2008²⁴, 701-F/2008²⁵ e 701-G/2008²⁶, todas de 29 de julho, e no DL n.º 197/99, de 8 de junho, que continha o regime jurídico da realização despesas públicas e da contratação pública²⁷.

Ao nível da **regularidade financeira**, a atuação da CMCL, em especial no domínio da competência para autorização de despesas, teve como moldura legal a fornecida pelas duas Leis das Finanças Locais que se sucederam no tempo²⁸, pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)²⁹, pelos diplomas que aprovaram os Orçamentos de Estado (OE) para os anos de 2013 e 2014³⁰, incluindo as respetivas normas de execução³¹, pelo DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro³², na parte respeitante à classificação económica das despesas cujo âmbito de aplicação abarca as AL, e pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (LCPA)³³, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, e nas normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da LCPA e à operacionalização da prestação de informação nela prevista, contempladas no DL n.º 127/2012, de 21 de junho³⁴.

²¹ Objeto da Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, tendo sido alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelo DL n.º 223/2009, de 11 de setembro, pelo DL n.º 278/2009, de 2 de outubro (que o republicou), pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pelo DL n.º 69/2011, de 15 de junho, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 117-A/2012, de 14 de junho, 149/2012, de 12 de julho, e 214-G/2015, de 2 de outubro.

²² Retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10 de outubro, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31 de dezembro, 34/2009/M, de 31 de dezembro, 2/2011/M, de 10 de janeiro, 5/2012/M, de 30 de março, 42/2012/M, de 31 de dezembro, e 28/2013/M, de 6 de agosto.

²³ Que estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivos de dados e informações previstos no CCP, em particular, a disponibilidade das peças do procedimento, bem como o envio e receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções, tendo sido alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro, revogado pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, que passou a regular a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação.

²⁴ Que consagra os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP.

²⁵ Que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da *internet* dedicado aos contratos públicos, a partir de 30 de julho de 2008, alterada pela Portaria n.º 85/2013.

²⁶ Que define os requisitos e condições de utilização a que deve obedecer o uso de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas (cfr. o art.º 1.º do DL n.º 223/2009, de 11 de setembro), revogada pela Lei n.º 96/2015.

²⁷ E que foi revogado pelo DL n.º 18/2008, com exceção dos art.ºs 16.º a 22.º e 29.º, nos termos do seu art.º 14.º, n.º 1, al. f)

²⁸ Nomeadamente a aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, 22/2012, de 30 de maio, e 66-B/2012, e a que a revogou, a partir de 1 de janeiro de 2014, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que manteve, contudo, transitoriamente em vigor, por força do seu art.º 88.º, o anexo da Lei n.º 2/2007, assim como a al. a) do art.º 10.º, que se mantém em vigor até 31 de dezembro de 2017, nos termos do disposto no art.º 81.º daquele diploma.

²⁹ Alterado pelas Leis n.ºs 162/99, de 14 de setembro, e 60-A/2005, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro (art.ºs 10.º e 12.º) e 84-A/2002, de 5 de abril (apenas o n.º 3.3. - *Regras previsionais*), revogado pelo DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento.

³⁰ Aprovados, respetivamente, pelas Leis n.ºs 66-B/2012 e 83-C/2013, ambas de 31 de dezembro.

³¹ Contidas, respetivamente, nos DL n.ºs 36/2013, de 11 de março, e 52/2014, de 7 de abril.

³² Que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central. Foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 8-F/2002, de 28 de fevereiro, aditado pelo DL n.º 69-A/2009, de 24 de março, e alterado o anexo I pelo DL n.º 29-A/2011, de 1 de março.

³³ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, e 22/2015, de 17 de março, que a republicou.

³⁴ Também alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, 66-B/2012 e 75-A/2014, de 30 de setembro, e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho, que o republicou.

2.3. A Câmara Municipal de Câmara de Lobos

2.3.1. Caracterização institucional, organizacional e operativa

A 3 de dezembro de 2010³⁵ a CMCL, em observância do estipulado no art.º 19.º do DL n.º 305/2009, de 23 de outubro³⁶, promoveu a revisão dos seus serviços ao aprovar a estrutura das unidades orgânicas que os compõem³⁷.

No entanto, até à data da realização dos trabalhos de campo ainda não havia sido cumprido o disposto no art.º 25.º, n.º 1, da Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto³⁸, o qual mandava que os municípios deviam “(...) aprovar a adequação das suas estruturas orgânicas, nos termos do Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro, às regras e critérios previstos na presente lei até 31 de dezembro de 2012”.

Reportando-nos, em concreto, às áreas abrangidas pela presente ação (administrativa e financeira, recursos humanos e contratação pública), sobressaem, na respetiva orgânica, duas das três unidades nucleares que compõem o município, a saber, o Departamento Administrativo e Financeiro (DAF)³⁹ e o Departamento de Gestão e Ordenamento do Território (DGOT)⁴⁰.

Assim, em traços gerais, incumbe ao DAF, dirigir, avaliar e controlar todas as atividades, competências e tarefas que se inserem nos domínios da administração geral, gestão de recursos humanos e finanças [vide o art.º 3.º, n.º 1, al. c)], e ao DGOT, dirigir, avaliar e controlar todas as atividades, competências e tarefas que se inserem no âmbito do planeamento e gestão urbanística e obras e infra estruturas municipais [vide o art.º 5.º, n.º 1, al. c)].

³⁵ Cfr. a ata n.º 26/2010 da reunião ordinária da CMCL, realizada nesse dia.

³⁶ Diploma que estabelece o regime da organização dos serviços das autarquias locais, e fixa, no referido art.º 19.º, a data de 31 de dezembro de 2010 como prazo limite para as câmaras municipais e as juntas de freguesia promoverem essa revisão de serviços. Para o efeito, determina, no seu art.º 3.º, que “[a] organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos, bem como pelos demais princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa e acolhidos no Código do Procedimento Administrativo”.

³⁷ Aprovada pela Assembleia Municipal de Câmara de Lobos, na sessão ordinária de 15 de dezembro de 2010 (cfr. ata n.º 06/2010), e publicada no DR, II Série, n.º 4, de 6 de janeiro de 2011 – vide o despacho n.º 370/2011: Regulamento de Organização dos Serviços Municipais. De assinalar que, por força do disposto no art.º 2.º do Anexo II a este Regulamento “[o]s Gabinetes bem como os serviços integrantes das supra mencionadas Divisões mantêm-se, conforme consta da Reestrutura Orgânica dos Serviços do Município de Câmara de Lobos, publicada no DR, 2.ª série, n.º 17, de 21 de Janeiro de 2003.”

³⁸ Alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

³⁹ Cfr. o art.º 3.º do citado Regulamento. O DAF, que não tem afeto nenhum Diretor de Departamento, comporta três Divisões: de Gestão Administrativa; de Gestão de Recursos Humanos, e de Gestão Financeira.

⁴⁰ Cfr. o art.º 5.º do mesmo Regulamento. O DGOT é gerido pelo Diretor de Departamento, e integra também três Divisões: de Planeamento Urbano; de Gestão Urbanística (estas duas sem dirigente afeto); e de Obras e Infra-estruturas Municipais (apenas esta tem afeto um Chefe de Divisão).



2.3.2. Recursos humanos e financeiros para 2013 e 2014

A. Recursos humanos

De acordo com os respetivos balanços sociais os diversos serviços que integravam a estrutura orgânica da CMCL dispunham, para o desenvolvimento das suas atividades em 2013 e 2014, de 233 e 228 postos de trabalho, respetivamente, conforme mostra o quadro infra:

Quadro 1. Recursos humanos dos serviços da CMCL para 2013 e 2014

CARGO/CARREIRA/CATEGORIA	2013		2014	
	EM N.º	EM %	EM N.º	EM %
<i>Dirigente intermédio</i>	6	2,6 %	6	2,6 %
<i>Técnico Superior (1)</i>	14	6,0 %	13	5,7 %
<i>Informática</i>	1	0,4 %	1	0,4 %
<i>Assistente Técnico (2)</i>	48	20,6 %	45	19,7 %
<i>Assistente Operacional</i>	160	68,7 %	159	69,7 %
<i>Fiscais Municipais</i>	4	1,7 %	4	1,8 %
TOTAL	233	100,0 %	228	100,0 %

(1) Inclui 1 técnico superior afeto ao Gabinete do Presidente.

(2) Inclui 4 (2013) e 3 (2014) assistentes técnicos afetos aos gabinetes de apoio pessoal à presidência e à vereação.

Fonte: Balanços sociais da CMCL reportados a 31-12-2012 e a 31-12-2013.

A análise efetuada à sua distribuição permite extrair a conclusão de que, tendo em conta as carreiras gerais definidas no art.º 49.º da LVCR, a de assistente operacional era a predominante, com 160 trabalhadores (68,7%) em 2013 e 159 (69,7%) em 2014, seguida pela de assistente técnico, com 48 (20,6%) e 45 (19,7%), em iguais períodos, ficando a de técnico superior relegada para terceiro lugar com 14 (6,0%) e 13 (5,7%), também em 2013 e em 2014. Os detentores de cargos dirigentes eram 6 (2,6%) tanto num como noutro ano.

Quanto ao mapa de pessoal para 2014, foi corretamente elaborado nos termos do art.º 5.º da LVCR, devidamente aprovado, em reunião de Câmara de 12 de dezembro de 2013 e da Assembleia Municipal do dia 16 seguinte, e divulgado através da página da CMCL na *internet*⁴¹.

B. Recursos financeiros

No plano orçamental, a previsão das despesas da CMCL para o ano de 2014⁴² apresentava a seguinte distribuição por classificação económica:

⁴¹ O mapa de pessoal para 2013, também havia sido elaborado nos mesmos termos e aprovado, em reunião de Câmara de 14 de dezembro de 2012 e da Assembleia Municipal do dia 21 seguinte, e divulgado através da página da CMCL na *internet*. Cfr. www.cm-camaradelobos.pt, em "Município"/"Serviços Municipais"/"Recursos Humanos"/"Publicação do Mapa do Pessoal".

⁴² De assinalar que os orçamentos para 2013 e 2014 foram aprovados nas mesmas reuniões da CMCL e em sessões da Assembleia Municipal, que aprovaram os mapas de pessoal para esses anos.

Quadro 2. Orçamento da CMCL para o ano de 2014

DESCRIÇÃO	TOTAL		
	EM EUROS	EM % (TIPO DE DESPESA)	EM % (DESPESA TOTAL)
Despesas Correntes	9.219.294,00	100,0	40,5
01 <i>Despesas com o pessoal</i>	4.115.150,00	44,6	18,1
02 <i>Aquisição de bens e serviços</i>	3.896.044,00	42,3	17,1
03 <i>Juros e outros encargos</i>	200.950,00	2,2	0,9
04 <i>Transferências correntes</i>	683.000,00	7,4	3,0
05 <i>Subsídios</i>	8 000,00	0,1	0,0
06 <i>Outras despesas correntes</i>	316 150,00	3,4	1,4
Despesas de Capital	13.553.442,00	100,0	59,5
07 <i>Aquisição de bens de capital</i>	11.911.342,00	87,9	52,3
08 <i>Transferências de capital</i>	20.000,00	0,1	0,1
10 <i>Passivos financeiros</i>	1.607.050,00	11,9	7,1
11 <i>Outras despesas de capital</i>	15 050,00	0,1	0,1
TOTAL	22.772.736,00	—	100,0

Da análise ao orçamento da CMCL, no montante de 22 772 736,00€, sobressai que:

- A despesa prevista era essencialmente de capital (59,5%), e nesta assumia relevância a relacionada com a *Aquisição de bens de capital* (87,9%), que tinha como destino infraestruturas e outros investimentos inscritos no Plano Plurianual de Investimentos;
- Nas despesas correntes destacavam-se os gastos com pessoal (44,6%) e com as aquisições de bens e serviços (42,3%);
- Face ao orçamento de 2013⁴³, as dotações para 2014 apresentaram um decréscimo de 9,2 milhões de euros (-28,8%).

Nesta sede, sobressai o facto de a CMCL disponibilizar na sua página da *internet*⁴⁴ os documentos previsionais e de prestação de contas exigidos pelo art.º 49.º, n.º 2, da LFL⁴⁵, concretamente, os planos e relatórios de atividades, os planos plurianuais de investimentos, os orçamentos, os relatórios de gestão, os balanços, as demonstrações de resultados, os mapas de execução orçamental, e respetivos anexos, todos dos últimos dois anos, bem como de informação alusiva à execução anual dos planos plurianuais.

2.4. Relação dos responsáveis

A relação dos responsáveis da CMCL durante o período entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de março de 2014 consta do quadro seguinte:

⁴³ Que era de 31 994 346,00€.

⁴⁴ Cfr. em “*Serviços online*”/“*Administrativo e Financeiro*”.

⁴⁵ Aprovada pela Lei n.º 2/2007.



Quadro 3. Responsáveis da CMCL – 2013 e 2014

NOME	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE
<i>Pedro Emanuel Abreu Coelho</i>	Presidente ⁴⁶	De 18-10-2013 a 31-03-2014
<i>Manuel Higinio Sousa Teles</i>	Vice-Presidente ⁴⁷ / Vereador ⁴⁸	De 18-10-2013 a 31-03-2014
<i>Sónia Maria de Faria Pereira</i>	Vereadora ⁴⁹	De 18-10-2013 a 31-03-2014
<i>António Bruno Freitas Coelho</i>	Vereador ⁵⁰	De 18-10-2013 a 31-03-2014
<i>Arlindo Pinto Gomes</i>	Presidente	De 01-01 a 17-10-2013
<i>António Leonardo da Costa Figueira</i>	Vice-Presidente/ Vereador	De 01-01 a 17-10-2013
<i>Dulce Neli de Oliveira Luís</i>	Vereadora	De 01-01 a 17-10-2013
<i>Alberto Rosário Ribeiro Pestana</i>	Vereador	De 01-01 a 17-10-2013

Fontes: Relação nominal dos responsáveis do Município de Câmara de Lobos, no ano de 2013, e *sítio* da CMCL na *Internet*.

2.5. Colaboração do serviço auditado

É de salientar a colaboração prestada pelos responsáveis, dirigentes e trabalhadores da CMCL contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados⁵¹, o que contribuiu, de forma decisiva, para que os objetivos da ação fossem alcançados.

2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório consagrado no art.º 13.º da LOPTC, procedeu-se à audição dos atual e anterior Presidentes da CMCL, Pedro Emanuel Abreu Coelho e Arlindo Pinto Gomes, respetivamente, do Chefe de Divisão de Gestão Financeira, Nuno Filipe Cardoso Barata, do técnico Hélder Abreu de Andrade, da técnica superior, Edite Gomes Henriques, da técnica Noélia Maria Rodrigues Diniz, da Chefe de Divisão de Obras Públicas e Infra-Estruturas Municipais, Ana Luísa Rodrigues Jesus, e do então Diretor de Departamento de Ordenamento do Território, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira, relativamente ao relato da auditoria⁵².

⁴⁶ Responsável pela Coordenação política e autárquica, conforme indicado pelo próprio no despacho de distribuição dos pelouros aos vereadores de 22 de outubro de 2013, com os seguintes pelouros: Coordenação autárquica e relação com juntas de freguesia; Relações públicas, cooperação externa e comunicação; Proteção civil municipal; Cultura; Turismo; Economia e desenvolvimento local; Administração geral (gestão administrativa, jurídica, financeira, aprovisionamento, recursos humanos e gabinete de apoio ao município); e Auditoria e qualidade (cfr. site da CMCL, em “*Município*”/ “*Câmara Municipal*”).

⁴⁷ Designação formalizada pelo despacho do Presidente da Edilidade de 21 de outubro de 2013, proferido nos termos do art.º 57.º, n.º 3, da Lei n.º 169/99.

⁴⁸ A designação de três vereadores a tempo inteiro, nos termos do art.º 58.º, n.º 2, da Lei n.º 169/99, foi efetuada pelo executivo municipal, sob proposta do Presidente, em reunião realizada a 21 de outubro de 2013 (cfr. Ata n.º 22/2013, com a respetiva deliberação da CMCL). Por sua vez, a distribuição dos pelouros a cada vereador foi efetuada nos despachos do Presidente de delegação e subdelegação de competências, todos de 22 de outubro de 2013. Responsável pela Gestão operacional municipal, agricultura e assuntos do mar, com os pelouros: Serviços municipais (ambiente e serviços urbanos; mercados municipais; feiras e venda ambulante; cemitérios; saúde pública); Conservação e manutenção direta; Gestão do património municipal (parque operacional municipal, gestão de frota, manutenção de espaços públicos e de edifícios públicos); Agricultura e assuntos do mar; Gestão logística de eventos; Gestão habitacional municipal; e Desporto.

⁴⁹ Responsável pela Intervenção social, educação e juventude, com os pelouros: Educação; Gestão social e família; Inclusão social; Juventude e associativismo; Bibliotecas e museus; e Dinamização de atividades nos centros comunitários.

⁵⁰ Responsável pelo Urbanismo e ordenamento do território, com os pelouros: Ordenamento do território; Obras públicas; Obras particulares; Fiscalização Municipal; e Gestão urbanística e solos.

⁵¹ Por vezes com recurso a meios eletrónicos (correio eletrónico e CD-ROM).

⁵² Através dos ofícios da SRMTC n.ºs 1629 a 1636, respetivamente, todos de 22 de julho de 2016 (cfr. a Pasta do Processo, folhas 120 a 142).

Os responsáveis da CMCL⁵³ e o anterior Presidente do Município⁵⁴ solicitaram a prorrogação do prazo que lhes foi concedido para serem ouvidos, a qual obteve a concordância da Juíza Conselheira da SRMTC⁵⁵.

As alegações apresentadas por Pedro Emanuel Abreu Coelho⁵⁶ foram tidas em conta na elaboração deste relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados.

O ex-Diretor de Departamento de Ordenamento do Território, José Ricardo Fraga Gomes Ferreira requereu⁵⁷ a junção ao processo de cópia de dois certificados de incapacidade temporária, um com data de 13 de agosto de 2013 e outro de 20 de agosto a 6 de setembro de 2013, requerendo que *“(...) se digne rever as conclusões do projeto de relatório de auditoria, em conformidade com os elementos agora facultados, afastando os vícios que aí me são apontados”*.

O anterior Presidente da Edilidade⁵⁸ refere nada mais ter a acrescentar ao *“(...) conteúdo do contraditório exercido pela CMCL sobre este processo (...)”* uma vez que *“(...) o mesmo responde tecnicamente aos fatos apontados no vosso relatório (...)”*. Não deixa, no entanto, de apelar à *“(...) compreensão para fato de que as situações apontadas se verificam num período extremamente complexo em termos de finanças públicas, assim como me encontrava no final do meu último mandato, e não era candidato a qualquer cargo político as eleições que se seguiram (...)”*.

O Chefe de Divisão de Gestão Financeira, Nuno Filipe Cardoso Barata, a técnica superior, Edite Gomes Henriques, os técnicos Hélder Abreu de Andrade e Noélia Maria Rodrigues Diniz, e a Chefe de Divisão de Obras Públicas e Infra-Estruturas Municipais, Ana Luísa Rodrigues Jesus, não exerceram o direito de contraditório.

⁵³ Através dos ofícios da CMCL n.ºs 4260, de 26 de julho de 2016, e 4822, de 30 de agosto de 2016, ambos subscritos pelo Presidente da CMCL, Pedro Emanuel Abreu Coelho (cfr. a Pasta do Processo, folhas 143 e 161, respetivamente).

⁵⁴ Em 24 de agosto de 2016, rececionado na SRMTC no dia seguinte e registado sob o n.º 2255 (cfr. a Pasta do Processo, folha 155). O ofício inicial, remetido em 22 de julho de 2016, foi devolvido a esta Secção Regional a 4 de agosto de 2016, por não ter sido possível a sua entrega no domicílio do destinatário, nem a mesma ter sido reclamada nos CTT – Correios de Portugal, S.A., pelo que, após despacho de 5 de agosto de 2016 da Juíza Conselheira, exarado na Informação n.º 49/2016-UAT I, da mesma data, foi enviado novo ofício (n.º 1704), em 8 de agosto de 2016 (cfr. a Pasta do Processo, folhas 120 a 142).

⁵⁵ O qual lhe foi facultado pelo Presidente da CMCL, Pedro Emanuel Abreu Coelho.

⁵⁶ Através do ofício da CMCL n.º 4843, de 31 de agosto de 2016 (e que foi acompanhado por um conjunto de documentos de suporte), subscrito pelo próprio, e rececionado na SRMTC na mesma data, onde foi registado sob o n.º 2302 (cfr. a Pasta do Processo, folhas 165 a 230).

⁵⁷ Vd. o documento que deu entrada na SRMTC em 31 de agosto de 2016, onde foi registado sob o n.º 2304 (cfr. a Pasta do Processo, folhas 231 a 233).

⁵⁸ Rececionado na SRMTC em 2 de setembro de 2016, onde foi registado sob o n.º 2330 (cfr. a Pasta do Processo, folhas 234 e 235).



3. VERIFICAÇÕES EFETUADAS

Os resultados do trabalho de verificação, apoiados na documentação de suporte recolhida junto da CMCL, são apresentados através da caracterização dos factos com relevância jurídico-financeira que estão subjacentes aos atos e contratos selecionados.

3.1. Pessoal

3.1.1. Apreciação da atuação da Câmara Municipal de Câmara de Lobos

Atendendo à realidade encontrada na CMCL, no decurso dos trabalhos de campo, e ao objeto da auditoria, foram analisados todos os atos e contratos de pessoal do universo discriminados no Anexo II⁵⁹, os quais mostram que, com exceção das várias situações identificadas nos pontos seguintes, foram observados os regimes legais aplicáveis à gestão de pessoal, salientando-se como positivo:

- ✓ a existência de formulários internos para controlo da assiduidade e justificação das faltas nos termos legalmente previstos;
- ✓ a segregação de funções;
- ✓ a organização dos processos individuais⁶⁰;
- ✓ o controlo de acesso às aplicações informáticas;
- ✓ o balanço social de 2013, que foi elaborado em sintonia com o disposto na Portaria n.º 27/2010, de 29 de abril⁶¹;
- ✓ o correto processamento de abonos e de descontos obrigatórios e a execução, de acordo com as regras estabelecidas, das medidas de contenção de despesas na área de pessoal, impostas pelo PAEF.

3.1.2. Nomeação, em regime de substituição, para cargos de direção intermédia.

A. A inobservância do regime legal

Por despacho de 16 de janeiro de 2007 do então Presidente da CMCL foram nomeados em regime de substituição, os seguintes dirigentes intermédios de 1.º e de 2.º grau⁶², e abertos procedimentos concursais para o preenchimento definitivo desses cargos, mas cujos avisos apenas foram divulgados no DR a 13 de julho de 2007:

⁵⁹ No período em análise não se verificaram situações de recrutamento e seleção de pessoal, nomeações em regime de substituição, contratos de trabalho em funções públicas e contratos de trabalho a termo resolutivo, conforme ponto n.º 1 do ofício n.º 2019, de 3 de abril de 2014, enviado pela CMCL (cfr. a PPA, folha 12).

⁶⁰ Na CMCL existem restrições no acesso e consulta aos processos individuais do pessoal por parte de terceiros, "(...) *mas não existem normas internas escritas*".

⁶¹ Estabelece a estrutura e os modelos dos mapas do balanço social a enviar pelos serviços e organismos da administração regional autónoma e da administração local sedeadas na RAM, em harmonia com o indicado no art.º 5.º do DLR n.º 40/2008/M, de 10 de dezembro, que adaptou à Região o DL n.º 190/96, de 9 de outubro, que aprovou o Regime do Balanço Social.

⁶² Elencados no Anexo III. De acordo com o art.º 2.º, n.º 4, do EPD, são cargos de direção intermédia de 1.º grau, o de diretor de serviços, e de 2.º grau, o de chefe de divisão. O DL n.º 93/2004, de 20 de abril (entretanto revogado pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto), que procedeu à adaptação à administração local do EPD, estabelecia no seu art.º 2.º, n.º 1, que nas câmaras municipais, são cargos de direção intermédia de 1.º grau, o de diretor de departamento municipal, e de 2.º grau, o de chefe de divisão municipal (*vide*, atualmente, na Lei n.º 49/2012, o art.º 4.º, n.º 1).

Quadro 4. Nomeação, em regime de substituição, de dirigentes intermédios de 1.º e 2.º grau da CMCL

NOME	CARGO	DATA DO DESPACHO DO PCM	N.º DO DESPACHO (DR)	EFEITOS	TÉRMINO DO PRAZO DOS 60 DIAS	PUBLICAÇÃO DO DESPACHO
José Ricardo Fraga Gomes Ferreira	Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território	16-01-2007	N.º 10639/2007, de 12-06-2007	A partir de 16-01-2007	17-03-2007	13-07-2007
Ana Maria de Jesus e Silva	Diretor do Departamento de Intervenção Social e Qualidade de Vida					
Rosa Maria Freitas Câmara	Chefe da Divisão de Gestão Administrativa					
Susana Patrícia Gouveia Sousa	Chefe da Divisão de Gestão Financeira					
Elisabete Paula Fernandes Homem Costa	Chefe da Divisão de Intervenção Social e Habitação					
Ana Luísa Rodrigues de Jesus	Chefe da Divisão de Obras e Infra-Estruturas Municipais					

De acordo com o n.º 1 do art.º 27.º do EPD, na redação em vigor à data das nomeações introduzida pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, “[o]s cargos dirigentes” podiam “*ser exercidos em regime de substituição nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se*” previsse “*que estes condicionalismos*” persistiriam “*por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar*”, entendendo-se como ausência as “*(...) faltas dadas pelo titular do cargo (seja qual for a razão, por doença, férias, viagem oficial, etc, etc)*”, e como impedimento “*(...) quando o titular tiver sido declarado impedido em determinado procedimento, nos termos dos arts. 44.º e 47.º (...)*” do Código do Procedimento Administrativo (CPA)^{63 64}.

Dito de outro modo, nos casos em que se estimasse que a ausência ou impedimento de titulares de cargos dirigentes fosse superior a 60 dias era possível à entidade competente efetuar nomeações em regime de substituição.

Sucedem que o requisito “*ausência ou impedimento do respectivo titular*”, essencial para o recurso ao esquema da nomeação em substituição, não se verificava nas situações em análise pois os cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau em causa nunca estiveram ocupados, razão pela qual o Presidente da Edilidade dever-se-ia ter bastado com a autorização da abertura dos procedimentos concursais para o respetivo preenchimento, com respeito pelo regime traçado no art.º 21.º do EPD, na redação dada pela Lei n.º 51/2005, que culminariam com a nomeação em regime de comissão de serviço consagrada no n.º 8 da mesma norma, a única modalidade de provimento de pessoal dirigente existente no nosso ordenamento jurídico⁶⁵.

⁶³ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 265/91, de 30 de dezembro, e 22-A/92, de 17 de fevereiro, alterado pelo DL n.º 6/96, de 31 de janeiro, e revogado o Capítulo III da parte IV pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e o disposto relativamente aos Ministros da República, pela Lei n.º 30/2008, de 7 de outubro, e revogado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

⁶⁴ Vide Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim, *in Código do Procedimento Administrativo*, Anotado, 2.ª edição, Almedina, pág. 235.

⁶⁵ O regime jurídico aplicável ao pessoal dirigente desde há várias décadas, pese embora as diversas alterações que já sofreu, não deixa margem de dúvidas quanto a este facto. É o caso do DL n.º 191-F/79, de 26 de junho (que estabeleceu o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia), que determinou que a comissão de serviço seria a partir da data da sua entrada em vigor “*a única forma de provimento do pessoal dirigente*” (vide o art.º 4.º, n.º 1), o DL n.º 323/89, de 26 de setembro, que no seu preâmbulo declara constituir a “*definição de um estatuto do pessoal dirigente, o que ocorre pela primeira vez na nossa Administração*” e que manteve a modalidade do provimento (vide o art.º 5.º, n.º 1), tal como a Lei n.º 49/99, de 22 de junho (vide o art.º 18.º, n.º 1), e a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro (vide o art.º 21.º, n.º 8, na nova numeração dada pela Lei n.º 51/2005, atualmente em vigor).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Noutra vertente, a figura da nomeação em regime de substituição tem carácter excecional e provisório, pois o cargo dirigente só pode ser exercido nesse regime “(...) nos casos de ausência ou impedimento do respectivo titular quando se preveja que estes condicionalismos persistam por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar” e “(...) cessa na data em que o titular retome funções ou passados 60 dias sobre a data da vacatura do lugar”, situação que só poderia ser prolongada “(...) se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular” (vide os n.ºs 1 e 3 do art.º 27.º do EPD).

A justificação para que a nomeação em regime de substituição cesse 60 dias após a vacatura do lugar, caso não esteja em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular, reside no facto de esta ser uma figura que se assume como uma providência-remédio que se torna necessária por razões de funcionalidade da Administração, que correria o risco de ficar paralisada caso essa solução não fosse possível. Já o exercício de funções dirigentes pressupõe um processo de seleção e a exigência de uma série de requisitos pessoais que limita o âmbito de recrutamento e que não se coadunam com o eternizar de uma situação que a lei impõe como sendo temporária.

Ou seja, as funções dirigentes deverão ser desempenhadas após a nomeação em comissão de serviço, sendo a nomeação em regime de substituição uma situação provisória, de recurso, e que, portanto, deverá subsistir pelo menor prazo possível.

Mas, conforme se infere das duas últimas colunas do Quadro 4, esse prazo de 60 dias foi esgotado em todas as situações em análise, uma vez que a publicação do aviso de abertura dos procedimentos concursais para preenchimento dos lugares em apreço só ocorreu no DR de 13 de julho de 2007 e aquele esgotou-se a 17 de março de 2007 e, na decorrência do que preceituava o n.º 2 do art.º 27.º do EPD, essa publicação era uma formalidade obrigatória a qual, enquanto não foi cumprida, implicou a ineficácia dos aludidos despachos, por força da leitura conjugada dos n.ºs 1 e 2 do art.º 130.º do CPA.

O que impõe a conclusão de que foi violado o limite temporal perentório de 60 dias fixado no n.º 3 do art.º 27.º do EPD e, com isso, o regime de substituição cessou automaticamente, pese embora o arrastar do desempenho de funções nos cargos dirigentes em apreço até 30 de janeiro de 2009 e 25 de fevereiro de 2010.

Situação que o Presidente do Município à data, ao ter assumido a coberto do Despacho n.º 10 639/2007, de 12 de junho, possibilitou a autorização ilegal do processamento dos vencimentos dos dirigentes em referência, entre janeiro de 2007 e fevereiro de 2010⁶⁶, ilegalidade que reside no facto de as nomeações em substituição que assentaram os ditos processamentos não terem observado as regras que lhe eram aplicáveis, especificamente o requisito vertido no n.º 1 do art.º 27.º do EPD, de “ausência ou impedimento do respectivo titular”, para além de terem posto em causa disposições da Lei de Enquadramento Orçamental e do POCAL.

Em concreto, a al. a) do n.º 6 do art.º 42.º daquela Lei⁶⁷, que impõe o princípio de que “[n]enhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) [o] facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis”, e o ponto n.º 2.3.4.2, al. d), do POCAL, que preceitua que “[n]a execução do orçamento das autarquias locais devem ser respeitados os seguintes princípios e regras: (...) [a]s despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente”.

A nomeação em comissão de serviço encontrava-se também prevista no DL n.º 427/89, de 7 de dezembro (diploma que definia o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, e que entretanto foi revogado pela LVCR), que determinava que “[a] relação jurídica de emprego na Administração Pública constitui-se por nomeação”, sendo uma das suas modalidades a da “nomeação em comissão de serviço”, à qual era aplicável à “nomeação do pessoal dirigente” [cfr. art.ºs 3.º, 6.º e 7.º do DL n.º 427/89. Na LVCR a nomeação em comissão de serviço era tratada no art.º 9.º, n.º 4, al. a)].

⁶⁶ Pelo Vereador com o Pelouro dos Recursos Humanos, Leonel Calisto Correia da Silva, entre janeiro de 2007 e outubro de 2009, e pelo Vereador com o Pelouro de Administração e Finanças, António Leonardo da Costa Figueira, entre novembro de 2009 e fevereiro de 2010, ambos por delegações de competências do Presidente da Autarquia.

⁶⁷ Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na nova numeração introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto.

O processamento de vencimentos efetuado nesta base é passível de ser sancionado pelo Tribunal por consubstanciar a violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas e gerar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC⁶⁸, não fora o respetivo procedimento encontrar-se prescrito, consabido que as nomeações ilegais em apreço ocorreram em 16 de janeiro de 2007 e que a presente auditoria teve início em 13 de março de 2014⁶⁹.

É o que resulta do art.º 70.º da LOPTC, e que estabelece na parte final do seu n.º 1 que o prazo para a ocorrência dessa vicissitude para a responsabilidade financeira sancionatória é de cinco anos, o qual é contado partir da data da infração ou, caso seja possível determiná-la, desde o último dia da gerência em causa, ocorrendo a suspensão do prazo prescricional com a entrada da conta de gerência no TC ou com o início da auditoria e até à audição dos responsáveis, sem poder ultrapassar dois anos (*vide* os n.ºs 2 e 3).

B. Outras situações

No domínio dos seis procedimentos concursais lançados para o preenchimento de cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus a que se fez alusão em A., foram detetadas outras irregularidades que importa relatar.

B1 Dilação entre as nomeações em regime de substituição e as nomeações em comissão de serviço

Pese embora o regime de nomeação em substituição assuma um carácter excecional e provisório, tal como foi já vincado, até às nomeações em regime de comissão de serviço⁷⁰ dos novos titulares dos cargos de direção intermédia para que foi concomitantemente aberto concurso, foram apurados lapsos temporais de cerca de dois e de três anos, resultado da inação, falta de cuidado e de diligência, do Presidente da Edilidade, que tinha competência para fazer cessar as situações de ilegalidade vertentes.

Com efeito:

- ✓ as atas de definição dos critérios de seleção dos ditos concursos foram elaboradas em 11 e 12 de julho de 2007 ou seja, seis meses após as nomeações em substituição ocorridas a 16 de janeiro;
- ✓ as atas finais, onde os respetivos júris propuseram a nomeação dos candidatos, datam de fevereiro de 2008, num caso, e de janeiro de 2009, noutros três;
- ✓ a homologação dessas atas e o despacho a nomear os candidatos em comissão de serviço são de 30 de janeiro de 2009;
- ✓ dilação que foi ainda maior no âmbito do procedimento concursal para a nomeação do Chefe da Divisão de Intervenção Social e Habitação, pois a respetiva ata de definição dos critérios de seleção só foi elaborada a 4 de fevereiro de 2010, tendo o júri reunido no dia 8 seguinte para escolher o candidato a propor, enquanto a homologação da ata correspondente e o despacho de nomeação foram exarados a 25 do mesmo mês.

⁶⁸ Seriam também passíveis de conduzir à imputação de responsabilidade financeira reintegratória, consagrada no n.º 4 do art.º 54.º da LOPTC, no caso de se considerar ter havido dano para o erário público, o que não se afigura ter sido o caso porquanto, antes de mais, houve lugar a contraprestação efetiva que não indicia não ter sido adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da CMCL.

⁶⁹ Vide o despacho exarado pela Juíza Conselheira da SRMTC na Informação n.º 35/2014 – UAT I, de 13 de março.

⁷⁰ Por força do disposto no n.º 8 do art.º 21.º do EPD, na nova numeração dada pela Lei n.º 51/2005, “*Os titulares dos cargos de direcção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo.*”



B2 Nomeações ininterruptas de dirigente em regime de substituição

No procedimento concursal para o cargo de Chefe de Divisão de Gestão Financeira, o júri do procedimento propôs a exclusão das duas oponentes ao concurso, inclusive da então nomeada em regime de substituição nesse cargo, conforme emana da ata de 30 de julho de 2007, uma vez que esta não detinha quatro anos de experiência profissional comprovada na área da atuação para a qual foi aberto o procedimento⁷¹.

Não obstante este facto, a referida dirigente manteve-se em regime de substituição até 30 de janeiro de 2009, quando o ex-Presidente da CMCL exarou o seguinte despacho na aludida ata: “*Concordo com a proposta de exclusão das candidatas e determino o encerramento do processo*”⁷².

Embora a situação descrita não tenha acolhimento no regime vertido no EPD, o DLR n.º 26/2008/M, de 4 de junho, que o adaptou à administração local da RAM, ao contrário da norma do n.º 2 do art.º 27.º daquele Estatuto, que exige que “[a] nomeação em regime de substituição(…)” deve observar “(…) todos os requisitos legais exigidos para o provimento do cargo”, permite, no art.º 12.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, que “[a] substituição a que se refere o artigo 27.º (...)” do EPD possa recair sobre “(…) [f]uncionário que reúna as condições legais de recrutamento para o cargo dirigente a substituir”, caso em que “(…) pode ser dispensado o requisito do módulo de tempo de experiência profissional legalmente exigido, em caso de manifesta inexistência de funcionário que reúna todos os requisitos legais para o provimento do cargo”.

A diferença assinalada entre a administração central e a local, no caso, da RAM, parece residir no facto de o legislador ter pretendido fornecer à administração local um regime menos rigoroso por ter refletido “(…) a dificuldade que para esta última se poderia registar, atento o seu muito menor espaço de recrutamento - basta pensar-se nas inúmeras autarquias de pequena dimensão -, se se exigisse sempre para a designação do substituto todos os requisitos necessários para a nomeação em comissão «normal». Por isso se compreende que, não prescindindo, embora, dos requisitos habilitacionais, dispensasse os restantes”⁷³.

B3 Aplicação indevida do DLR n.º 6/2007/M, de 12 de janeiro, e da Circular n.º 1/DRAPL/2007

Os júris dos procedimentos para provimento para os cargos de Chefe de Divisão de Gestão Administrativa, de Chefe de Divisão de Obras Públicas Municipais e de Diretor de Departamento de Ordenamento do Território, aplicaram indevidamente o DLR n.º 6/2007/M, de 12 de janeiro, que adaptou à administração regional autónoma da Madeira o regime de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública, previsto no DL n.º 204/98, de 11 de julho, e regula o processo especial de concurso de acesso para os organismos da administração pública regional e local sediada na Região, em conjugação com a Circular n.º 1/DRAPL/2007, de 24 de janeiro, ao proporem a nomeação dos candidatos únicos com dispensa da realização da fase final de entrevistas públicas - *vide* as atas n.ºs 3 de 12 e 14 de janeiro de 2009.

Desde logo, à data em que foram elaboradas as referidas atas e que foi deliberado não realizar as entrevistas públicas⁷⁴, o DL n.º 204/98 já se encontrava revogado com efeitos a 1 de janeiro de 2009, por força da al. *ap*) do art.º 116.º e n.º 7 do art.º 118.º da LVCR, conjugado com o art.º 23.º do RCTFP,

⁷¹ Pois a sua experiência profissional reconduzia-se à área dos recursos humanos, entre 2002 e 2005, e à de aprovisionamento, entre 2006 e 2007.

⁷² A 7 de fevereiro de 2009 o mesmo responsável emite um outro despacho onde procede a nova nomeação em regime de substituição da mesma dirigente, agora como Chefe de Divisão de Recursos Humanos, com efeitos a 30 de janeiro desse ano.

⁷³ *Vide* o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República publicado no link <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/def6493f3cf72d5680256b53004e49d4>.

⁷⁴ As quais haviam sido contempladas pelos júris como um dos métodos de seleção a aplicar - *Vide* o CD-ROM, constante da Pasta da Documentação de Suporte (PDS), Volume I, separador n.º 5, folhas 118 a 121.

e, por consequência, o DLR n.º 6/2007/M, em virtude de ter procedido à sua adaptação à administração regional autónoma da Madeira, e as suas disposições legais se mostrarem, por consequência, contrárias ao disposto na LVCR.

Por outro lado, a orientação vertida na Circular, de que “[o] processo especial de concurso de acesso, aplicável (...) aos serviços da administração (...) local sedeada na Região, traduz-se na possibilidade do respectivo júri do concurso, após a admissão dos candidatos, proceder à proposta de nomeação dos mesmos, com dispensa da aplicação dos métodos de seleção e da respectiva graduação dos candidatos” não tinha aplicação aos procedimentos concursais para o preenchimento de cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º graus.

Na verdade, o DLR n.º 6/2007/M expressamente regulava “(...) o processo especial de concurso de acesso” e referia, no seu preâmbulo, que se destinava à “(...) simplificação de formas de recrutamento de pessoal, partindo dos concursos internos de acesso, acelerando estes recrutamentos, quando esteja em causa pessoal recrutável dos respectivos serviços a que se destina o concurso”, entendendo-se como concurso de acesso aquele que visa, por força da natureza das vagas, o preenchimento de lugares das categorias intermédias e de topo das respetivas carreiras, nos termos do n.º 2 do art.º 6.º do DL n.º 204/98, ou seja, “acesso”, *in casu*, significa mudar para uma categoria superior àquela em que se posiciona o concorrente.

Diploma que já no seu art.º 5.º, n.º 1, definia o “Processo especial de concurso de acesso” e facultava aos júris, após a admissão dos candidatos, proceder à proposta de nomeação dos mesmos, com dispensa da aplicação dos métodos de seleção e da respetiva graduação dos candidatos, verificados, cumulativamente, os pressupostos elencados nas suas alíneas a) e b).

Já a seleção e provimento dos cargos de direção intermédia busca o provimento de cargos de direção, gestão, coordenação e controlo dos serviços públicos, que se concretiza através de despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de 3 anos, renovável por iguais períodos de tempo (*vide*, à data, os art.ºs 2.º, n.º 1, e 21.º, n.º 8, do EPD), e devia obedecer aos formalismos contemplados no EPD, entre os quais se destacava, “(...) necessariamente, a realização de uma fase final de entrevistas públicas” (*vide* a parte final do n.º 1 do art.º 21.º).

Conquanto, o n.º 1 do art.º 9.º do DLR n.º 26/2008/M, que já vimos ter adaptado o EPD à administração local da RAM, não obrigava à utilização da entrevista pública como método de seleção. E mesmo que esse método tivesse sido adotado pelo júri, como foi o caso – vejam-se as respetivas atas⁷⁵ –, o n.º 6 da mesma disposição permitia que este órgão *ad hoc*, no caso de haver apenas um candidato admitido ao procedimento, deliberasse, face à respetiva candidatura, a proposta de nomeação no cargo assente, designadamente, na adequação do perfil do candidato às atribuições e objetivos do serviço, fundamentação legal que deveria ter sido a utilizada *in casu*.

3.1.3. Acumulação de funções públicas com funções privadas

A. Exercício de funções privadas sem prévia autorização

A análise aos *curricula vitae* dos candidatos ao procedimento concursal para a chefia de Divisão de Gestão Financeira, permitiu verificar que o atual detentor desse cargo, nomeado a 30 de janeiro de 2009, exerceu, desde 2003, ou seja, quando se encontrava a desempenhar as funções de Técnico Superior naquela edilidade, o que acontecia desde agosto de 2002, funções privadas⁷⁶, sem que do seu processo individual conste qualquer pedido de autorização para tal em regime de acumulação nem a correspondente autorização.

⁷⁵ Vide o CD-ROM, constante da PDS, Volume I, separador n.º 5, folhas 118 a 121.

⁷⁶ Destas se destacando a de formador em três empresas privadas desde 2003, a de sócio-gerente de uma firma desde outubro de 2004, a de tesoureiro da direção de um clube desportivo entre 2004 e 2009, e a de presidente da direção da uma associação no mandato 2008/2012.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Situação que é confirmada pela responsável pela Divisão de Gestão de Recursos Humanos, que informou⁷⁷ que, para além dos pedidos de acumulação efetuados em 2013 e apresentados à SRMTC “(...) não temos, em termos de Recursos Humanos, mais nenhuma situação de acumulação de funções, que tivesse sido solicitada à Autarquia e que estivesse em vigor nos anos de 2013 e 2014”, e que relativamente a anos anteriores “(...) também não temos nenhum registo”.

O nosso ordenamento jurídico admite a acumulação do exercício de funções públicas com o exercício de funções privadas desde que devidamente autorizada e quando verificados determinados pressupostos legais. A esta matéria foi, aliás, conferida dignidade constitucional pelo n.º 5 do art.º 269.º da CRP⁷⁸, que dispõe que: “[a] lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades”, donde resulta, precisamente, que a acumulação de um emprego ou cargo público com uma atividade privada não é livremente consentida, mas sim casuisticamente e desde que aferida a sua conciliação com o interesse público, que será apreciada através do esquema das incompatibilidades a estabelecer pela lei ordinária, ou seja, com recurso à teoria das incompatibilidades como limite à matéria das acumulações.

Relevantes ao longo do período em causa tínhamos, assim, o art.º 12.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 184/89, de 2 de junho⁷⁹, diploma que estabelecia princípios gerais de salários e gestão de pessoal da Função Pública, que determinava que o exercício de funções públicas era norteado pelo princípio da exclusividade não sendo permitida a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública, salvo quando devidamente fundamentada em motivo de interesse público, nos casos de inerência de funções, de atividades de carácter ocasional que pudessem ser consideradas como complemento da atividade principal, e de atividades docentes em estabelecimentos de ensino cujo horário fosse compatível com o exercício dos cargos.

O seu n.º 3 preceituava que o exercício de funções na Administração Pública era incompatível com o exercício de quaisquer outras atividades que fossem consideradas incompatíveis por lei, tivessem um horário total ou parcialmente coincidente com o do exercício da função pública e fossem suscetíveis de comprometer a imparcialidade exigida pelo interesse público no exercício de funções públicas.

E ordenava o n.º 4 que a acumulação de cargos ou lugares na Administração Pública bem como o exercício de outras atividades pelos funcionários e agentes do Estado dependiam de autorização, nos termos da lei.

Do n.º 1 do art.º 32.º do DL n.º 427/89, de 7 de dezembro⁸⁰, que definia o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública, também redundava que a regra era a de que o exercício em acumulação de atividades privadas dependia de autorização prévia (salvo as situações do n.º 2 que não têm aqui aplicação), autorização que só podia ser concedida se se verificassem as condições enunciadas nas alíneas a) a d) do n.º 3 do mesmo preceito, assim se permitindo à entidade com competência para autorizar essa acumulação assegurar-se de que aquele desempenho não afetaria a isenção, independência, dignidade ou eficiência com que o agente da Administração exercia o seu cargo e concluir ou não pela inocuidade desse desempenho em relação à função pública.

⁷⁷ Através de mensagens de correio eletrónico de 12 de novembro de 2014 (*vide* a PDS, Volume I, separador n.º 5, folha 156).

⁷⁸ *vide* a Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, que aprovou a 7.ª revisão constitucional.

⁷⁹ Alterado pelos DL n.ºs 72-A/91, de 8 de fevereiro, e 62/92, de 21 de abril, pela Lei n.º 30-C/92, de 28 de dezembro, pelos DL n.ºs 77/94, de 9 de março, 45/95, de 2 de março, 50/96, de 16 de maio, e 107/98, de 24 de abril, pela Lei n.º 25/98, de 26 de maio, pelos DL n.ºs 77/2001, de 5 de março, 54/2003, de 28 de março, e 57/2004, de 19 de março, pelas Leis n.ºs 10/2004, de 22 de março, e 23/2004, de 22 de junho, pelo DL n.º 57/2005, de 4 de março, pelas Leis n.ºs 43/2005, de 29 de agosto, 60-A/2005, de 30 de dezembro, 53-A/2006, de 26 de dezembro, e 67-A/2007, de 31 de dezembro, e revogado, a partir da entrada em vigor do RCTFP (1 de janeiro de 2009), pela LVCR.

⁸⁰ Alterado pelo DL n.º 407/91, de 17 de outubro, pela Lei n.º 19/92, de 13 de agosto, pelos DL n.ºs 175/95, de 21 de julho, 102/96, de 31 de julho, 217/97, de 19 de setembro, e 218/98, de 17 de julho, pelas Leis n.ºs 23/2004, de 22 de junho, 60-A/2005, de 30 de dezembro, 53/2006, de 7 de dezembro, 53-A/2006, de 29 de dezembro, e 67-A/2007, de 31 de dezembro, e revogada pela LVCR.

Ou seja, essa autorização só podia ser concedida se a atividade a acumular não fosse legalmente considerada incompatível, se os horários a praticar não fossem total ou parcialmente coincidentes, se não ficassem comprometidas a isenção e a imparcialidade do funcionário ou agente no desempenho de funções, e se não houvesse prejuízo para o interesse público e para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Com a LVCR, o esquema legal manteve-se idêntico, com o n.º 1 do art.º 29.º a demandar que “[a] acumulação de funções nos termos previstos nos artigos 27.º e 28.º depende de autorização da entidade competente”, e com o n.º 1 do art.º 28.º a impedir o exercício de funções em acumulação com o de funções ou atividades privadas, salvo se as mesmas não fossem concorrentes ou similares com as funções públicas desempenhadas nem que com estas conflituantes, i.e., desde que as funções ou atividades que, tendo conteúdo idêntico ao das funções públicas desempenhadas, não fossem desenvolvidas de forma permanente ou habitual e se dirigissem ao mesmo círculo de destinatários (*vide* os n.ºs 2 e 3) e se as funções ou atividades privadas não fossem legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas, nem desenvolvidas em horário sobreposto, ainda que parcialmente, ao das funções públicas, não comprometessem a isenção e a imparcialidade exigidas pelo desempenho das funções públicas e não provocassem algum prejuízo para o interesse público ou para os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (n.º 4).

Por sua vez, o DL n.º 413/93, de 23 de dezembro⁸¹, que procurava reforçar as garantias de isenção da Administração Pública, estatuiu nos n.ºs 1, 3 e 5 do art.º 7.º, que, no âmbito da administração local, a competência para autorizar, precedendo parecer fundamentado do dirigente máximo do serviço em causa, o exercício, pelos funcionários e agentes, de atividades privadas em acumulação com as respectivas funções públicas era exercida pelo presidente da câmara ou pelo vereador em que fosse delegada, assim como para verificar a existência de situações de acumulação não autorizadas e fiscalizar, em geral, o cumprimento das obrigações impostas por aquele diploma.

Competência que se manteve cometida “[...] aos titulares de cargos dirigentes, sob pena de cessação da comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto (...)” no art.º 29.º⁸², n.º 3, da LVCR, e, atualmente, no art.º 23.º, n.º 3, da LTFP.

O contexto legal e factual destacado permite concluir que os responsáveis da CMCL – o Presidente da Câmara ou o vereador em que foram delegadas tais competências e, posteriormente, os titulares de cargos dirigentes –, embora tivessem conhecimento de que um seu trabalhador exercia funções privadas há diversos anos sem a pertinente autorização, dado que essa informação estava claramente evidenciada no respetivo processo individual, em violação do articulado no n.º 1 do art.º 32.º do DL n.º 427/89, e, depois, no n.º 1 do art.º 29.º da LVCR, nunca agiram em conformidade com o veiculado, primeiro, pelo art.º 7.º, n.ºs 3 e 5, do DL n.º 413/93, e, mais tarde, pelo art.º 29.º, n.º 3, da LVCR, e pelo art.º 23.º, n.º 3, da LTFP.

Dito isto, a acumulação ilegal em análise só assumiria contornos com relevância jurídico-financeira no caso de se provar que o erário público teria saído prejudicado, nomeadamente se, por conta dessa acumulação, o exercício de funções no setor público não tivesse ficado salvaguardado, desde logo por inobservância dos deveres de assiduidade e de pontualidade.

Acontece que, tal como já referido, o trabalhador em referência exerce funções de dirigente desde 30 de janeiro de 2009 condição em virtude da qual lhe foi conferida isenção de horário, i.e., a não sujeição aos limites máximos dos períodos normais de trabalho⁸³, o que impede que se demonstre que aqueles deveres não foram observados e, conseqüentemente, se sustente que a situação irregular apurada é passível de se reconduzir a algum ilícito financeiro.

⁸¹ Revogado, a partir da entrada em vigor do RCTFP, pela LVCR.

⁸² Cujo n.º 1 foi alterado pela Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, passando a ter a seguinte redação “[a] acumulação de funções nos termos previstos nos artigos 27.º e 28.º depende de prévia autorização da entidade competente”.

⁸³ Por força do art.º 13.º do EPD e do n.º 1 do art.º 139.º do RCTFP.



Conquanto, determinava o art.º 16.º, nos n.ºs 1 e 2, do EPD, que “[o] *exercício de cargos dirigentes é feito em regime de exclusividade*”, o que implicava a renúncia de quaisquer outras atividades ou funções de natureza profissional, públicas ou privadas, exercidas com carácter regular ou não, e independentemente da respetiva remuneração, sem prejuízo das exceções previstas na lei. Ou seja, relativamente ao regime geral previsto na LVCR, este normativo, e também o art.º 12.º do DL n.º 93/2004, que adaptou o EPD à administração local, estabelecia um regime de exclusividade mais apertado para os cargos dirigentes.

Todavia, para os cargos de direção intermédia de 1.º grau, diretor de serviço, e de 2.º grau, chefe de divisão, erigia um regime mais permissivo, gizado no n.º 4 do art.º 16.º, que possibilitava aos “(...) *titulares dos cargos de direcção intermédia (...) ainda exercer outras actividades privadas, nos termos da lei*”, o que nos remete para as situações previstas, e já analisadas, dos art.ºs 32.º do DL n.º 427/89, e 28.º da LVCR, mas que também sujeitavam a acumulação de funções a autorização da entidade competente para o efeito.

Neste ponto, lembre-se que a competência para verificar a existência de situações de acumulação não autorizadas, conferida “(...) *aos titulares de cargos dirigentes*”, a não ser exercida, podia fazer cessar a “*comissão de serviço, nos termos do respetivo estatuto (...)*”, a coberto do art.º 29.º, n.º 3, da LVCR, cominação que se mantém no art.º 23.º, n.º 3, da LTFP, e que, de forma indireta, já se encontrava fixada no art.º 27.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 191-D/79, de 25 de junho, revisto pelo DL n.º 24/84, de 16 de janeiro, que continha o Estatuto disciplinar dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, e no art.º 19.º, n.º 1, al. a), da Lei n.º 58/2008, de 9 de setembro⁸⁴, que o revogou e aprovou o Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, sempre que não procedessem disciplinarmente contra os funcionários e agentes seus subordinados pelas infrações de que tivessem conhecimento.

Noutra vertente da questão, aqueles dois Estatutos consagravam a suspensão [vide os art.ºs 24.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 24/84, e 17.º, al. c), da Lei n.º 58/2008], e a LTFP continua a fazê-lo [vide o art.º 186.º, al. c)], como pena a aplicar aos funcionários, agentes e trabalhadores que acumulassem indevidamente o exercício de funções privadas com as públicas.

Em sede de pronúncia no âmbito do contraditório o Presidente do Município reconhece que “(...) *efetivamente, houve no passado uma situação de exercício de funções privadas sem prévia autorização por parte do trabalhador em causa (...)*”, mas que não era do seu conhecimento, e que tendo solicitado esclarecimentos ao referido trabalhador, este informou que “(...) *não acumulou funções como sócio-gerente de empresa privada após a tomada de posse como Chefe de Divisão (ocorrida em 2009), uma vez que tal empresa tinha cessado atividade anteriormente (...)*” tendo apresentado documento comprovativo deste facto⁸⁵.

Realça ainda que “(...) *nesta fase, encontra-se já pendente de apreciação o pedido de autorização apresentado pelo trabalhador em causa para a acumulação do exercício de funções nos órgãos sociais (...)*” de “(...) *três instituições sem fins lucrativos (...)*”.

Embora com esta iniciativa a CMCL se encontre em vias de regularizar a situação apurada tal não desresponsabiliza os agentes pela omissão descrita que dura há vários anos e que contrariou, de forma sucessiva no tempo, as normas acima destacadas.

B. Autorização ilegal, a um trabalhador, do exercício de funções privadas, e análise de denúncia

I. Por requerimento de 21 de outubro de 2013⁸⁶ um técnico superior, licenciado em Direito, solicitou autorização para a acumulação das funções públicas desempenhadas na CMCL com as funções privadas de advogado, o que mereceu o despacho favorável do atual Presidente de 12 de novembro

⁸⁴ Alterado pelo DL n.º 47/2013, de 5 de abril, e revogado pela LTFP.

⁸⁵ Cfr. a PPA, folhas 210 a 213.

⁸⁶ Com o registo de entrada na CMCL a 31 de outubro de 2013.

seguinte, precedido de parecer da Chefe de Divisão de Gestão e Recursos Humanos, de 3 de novembro.

O técnico em causa iniciou funções no Município a 27 de outubro de 2003, em regime de contrato de trabalho a termo certo por um ano, sucessivamente renovado por iguais períodos, por força do estipulado, inicialmente, no art.º 20.º do DL n.º 427/89 e, posteriormente, no art.º 139.º do Código do Trabalho⁸⁷, e tomou posse como técnico superior de 1.ª classe, em 2 de janeiro de 2007, tendo sido nomeado para, sob a autoridade e direção da entidade empregadora, e sem prejuízo da autonomia técnica inerente à atividade contratada, desempenhar as respetivas funções de acordo com o conteúdo funcional que, na altura do requerimento, era o descrito no anexo mencionado no n.º 2 do art.º 49.º da LVCR⁸⁸, às quais correspondia o grau 3 de complexidade funcional.

Os factos antecedentemente descritos deixam antever que a autorização concedida viola o estatuído no art.º 77.º, n.º 1, al. j), do EOA em vigor, aprovado pela Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro⁸⁹, o qual considerava “(...) *incompatíveis com o exercício da advocacia os seguintes cargos, funções e actividades: (...) [f]uncionário, agente ou contratado de quaisquer serviços ou entidades que possuam natureza pública ou prossigam finalidades de interesse público, de natureza central, regional ou local*”.

As incompatibilidades, comandava o n.º 2 do mesmo art.º 77.º, “(...) *verificam-se qualquer que seja o título, designação, natureza e espécie de provimento ou contratação, o modo de remuneração e, em termos gerais, qualquer que seja o regime jurídico do respectivo cargo, função ou actividade*”, “(...) *com excepção das seguintes situações: a) Dos membros da Assembleia da República, bem como dos respectivos adjuntos, assessores, secretários, funcionários, agentes ou outros contratados dos respectivos gabinetes ou serviços; b) Dos que estejam aposentados, reformados, inactivos, com licença ilimitada ou na reserva; c) Dos docentes; d) Dos que estejam contratados em regime de prestação de serviços*”, o que não se afigura como sendo a situação vertente.

Os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo definiam exceções a esse regime, destas salientando-se a contida no n.º 3 que facultava “(...) *o exercício da advocacia às pessoas indicadas nas alíneas j) e l) do n.º 1, quando esta seja prestada em regime de subordinação e em exclusividade, ao serviço de quaisquer das entidades previstas nas referidas alíneas, sem prejuízo do disposto no artigo 81.º*”, ou seja, quando o direito a exercer essas funções privadas em acumulação tivesse sido legalmente adquirido ao abrigo de legislação anterior, o que também não se reputa ser o caso em análise.

Com efeito, constituía entendimento⁹⁰ de que no EOA aprovado pelo DL n.º 84/84, de 16 de março, era compatível o exercício de funções públicas de jurista com as funções privadas de advogado, pois embora o art.º 69.º, n.º 1, al. i), deste diploma fixasse que a atividade de “[f]uncionários ou agentes de quaisquer serviços públicos de natureza central, regional ou local, ainda que persona-

⁸⁷ Aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2003. O art.º 139.º indicava no seu n.º 1 que o contrato de trabalho a termo certo não podia exceder 3 anos, nem ser renovado mais de 2 vezes, mas o n.º 2 permitia que “[d]ecorrido o período de três anos ou verificado o número máximo de renovações (...)” o contrato podia ser objeto de mais 1 renovação desde que a respetiva duração estivesse compreendida entre 1 e 3 anos.

⁸⁸ Designadamente: “*Funções consultivas, de estudo, planeamento, programação, avaliação e aplicação de métodos e processos de natureza técnica e ou científica, que fundamentam e preparam a decisão; Elaboração, autonomamente ou em grupo, de pareceres e projectos, com diversos graus de complexidade, e execução de outras actividades de apoio geral ou especializado nas áreas de actuação comuns, instrumentais e operativas dos órgãos e serviços; Funções exercidas com responsabilidade e autonomia técnica, ainda que com enquadramento superior qualificado; Representação do órgão ou serviço em assuntos da sua especialidade, tomando opções de índole técnica, enquadradas por directivas ou orientações superiores*”.

⁸⁹ Alterado pelo DL n.º 226/2008, de 20 de novembro, e pela Lei n.º 12/2010, de 25 de junho, e revogado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro.

⁹⁰ Vide, sobre a questão das incompatibilidades de exercício das funções de jurista numa Câmara Municipal com as funções de advogado, e a título de exemplo, os Pareceres n.ºs 4/PP/2011-P, de 15 de março, 44/PP/2011-P, de 21 de outubro, e 50/PP/2011-P, de 17 de novembro, todos emitidos sobre comunicações escritas dirigidas ao Presidente do Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, e os Pareceres de 16 de fevereiro de 2004, 18 de maio de 2005, e 23 de junho de 2006, do mesmo Conselho Distrital.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

lizados, com exceção dos docentes da disciplinas de Direito” era incompatível com a advocacia, o n.º 2 do mesmo preceito legal dispunha que tais incompatibilidades não compreendiam os funcionários e agentes administrativos providos em cargos com funções exclusivas de mera consulta jurídica, previstos expressamente nos quadros orgânicos do correspondente serviço, e os contratados para o mesmo efeito, exceções que, porém, já não encontraram acolhimento nos EOA subsequentes.

Termos em que ao técnico em referência só é permitido o exercício da advocacia em regime de subordinação e exclusividade ao serviço da CMCL, devendo dar cumprimento ao dever para com a Ordem dos Advogados, contemplado no art.º 86.º, al. d), do EOA, na versão em vigor, e “[s]uspender imediatamente o exercício da profissão e requerer, no prazo máximo de 30 dias, a suspensão da inscrição na Ordem dos Advogados quando ocorrer incompatibilidade superveniente”.

Confrontado com esta situação, o PCM contra-argumentou que “(...) o artigo 77.º, n.º 3, do EOA/2005, ao prever a exceção à regra geral – em termos que não abrangeriam a situação do trabalhador em causa (...) – não deixou de salvaguardar o que seria referido no respetivo artigo 81.º (...)” que “(...) continha a seguinte redação: «As incompatibilidades e impedimentos criados pelo presente Estatuto não prejudicam os direitos legalmente adquiridos ao abrigo da legislação anterior»”.

Este entendimento, porém, não vence, pois como foi vincado logo no início deste ponto, o requerimento onde o trabalhador solicitou autorização para a acumulação das funções públicas com as funções privadas data de 21 de outubro de 2013. Ou seja, nunca lhe foi autorizada a acumulação dessas funções ao abrigo dos Estatutos anteriormente vigentes, razão pela qual nunca viu esse direito ser constituído na sua esfera jurídica, razão pela qual se defende que não pode beneficiar do regime de exceção às incompatibilidades traçadas no EOA de 2005, acolhido no n.º 3 do seu art.º 77.º.

A esta argumentação foi, todavia, anexado um ofício registado na Autarquia a 7 de julho de 2005, ou seja, já depois da aprovação deste EOA, do Conselho Distrital da Madeira da Ordem dos Advogados⁹¹, no qual, no âmbito da campanha nacional de luta contra a procuradoria ilícita, foi solicitado ao Município de Câmara de Lobos que fosse fornecida uma listagem dos funcionários licenciados ao serviço da Edilidade, e a respetiva resposta, a coberto de ofício de 18 de julho seguinte, e onde foi indicado o nome do técnico em causa como um dos “(...) funcionários licenciados em direito, ao serviço desta autarquia”⁹², assim como uma certidão do mesmo Conselho, de 29 de agosto de 2016, a atestar que o advogado “(...) não se encontra em situação de incompatibilidade, com exercício da profissão de Advogado”.

Pese embora a matéria de facto apurada nos permita manter a conclusão que estamos diante de uma incompatibilidade absoluta no exercício de atividade privada de advocacia, contemplada no invocado art.º 77.º, n.º 1, al. j), do EOA, quer na redação de 2005 quer na de 2015, e acolhida no art.º 28.º, n.º 4, al. a), da LVCR, que vedava a acumulação do exercício de funções públicas com funções ou atividades privadas que “[a] título remunerado ou não, em regime de trabalho autónomo ou subordinado” fossem “legalmente consideradas incompatíveis com as funções públicas”, redação que se manteve no art.º 22.º, n.º 3, al. a), da LTFP, e que não foi devidamente percebida pelos titulares de cargos dirigentes do Município sobre quem recaia essa competência, com os riscos de cessação das respetivas comissões de serviço, antes assinaladas, por força do art.º 29.º, n.º 3, da LVCR, e do atual art.º 23.º, n.º 3, da LTFP, também é um facto que “[a]s incompatibilidades” contempladas no EOA “são declarados e aplicados pelo conselho geral ou pelo conselho distrital que for o competente”, o qual, tendo sido ouvido no caso em concreto, não se manifestou no sentido aqui defendido.

⁹¹ Cfr. a PPA, folha 217.

⁹² Cfr. a PPA, folha 219.

Razão pela qual já não se sustenta que o requerimento laborado pelo técnico, donde constam, com respeito pela al. e) do n.º 2 do art.º 29.º da LVCR, as “(...) razões por que (...) entende que a acumulação (...) não incorre no previsto nas alíneas a) e d) do n.º 4 do artigo anterior”, seja suscetível de levar, ao abrigo do art.º 17.º, al. c), do Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, vertido na Lei n.º 58/2008, à aplicação da pena de suspensão na medida em que o exercício de funções em acumulação não foi autorizado com base em informações ou elementos que são falsos, sanção que se mantém no art.º 186.º, al. c), da LTFP.

Não podemos, contudo, deixar de sublinhar que o pedido de acumulação do exercício de funções públicas com o exercício de funções privadas deve ser formulado e autorizado previamente à acumulação dessas funções, com respeito pelos pressupostos legais vigentes.

II. Durante a realização dos trabalhos de campo da auditoria deu entrada na SRMTC⁹³ uma denúncia relativa ao técnico acima referido, na qual se sustinha que este “(...) entrou logo para técnico de primeira (...)” e que “(...) nunca está na Câmara, recebe o ordenado, mas gaba-se (...) de ter um contrato «especial» com o Sr Presidente Pedro Coelho”, a qual se passa a apreciar⁹⁴ com base nos elementos solicitados e facultados pela CMCL para esse efeito, donde se extraem os seguintes factos, para além dos já apontados:

- O técnico realizou o seu estágio profissional de advogado de 8 de outubro de 2001 a 18 de julho de 2003.
- Através de concurso externo de acesso, aberto nos termos do art.º 28.º do DL n.º 184/89, foi nomeado como técnico superior de 1.ª classe, com efeitos a 1 de janeiro de 2007.
- Em 21 de outubro de 2013 firmou um acordo de teletrabalho com a CMCL, tal como permitido pelos art.ºs 139.º, n.º 2, e 194.º a 204.º, do RCTFP, onde se definia que o seu local de trabalho seria o mesmo onde exercia as funções privadas em acumulação.

Isto porquanto o referido art.º 139.º, n.º 2, passou a possibilitar que outros trabalhadores, para além dos titulares de cargos dirigentes e dos que chefiem equipas multidisciplinares, pudessem gozar de isenção de horário, mediante celebração de acordo escrito com a respetiva entidade empregadora pública, desde que tal isenção fosse admitida por lei ou por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, tal como sucedeu com o Acordo Coletivo de Trabalho n.º 1/2009 (Acordo Coletivo de Carreiras Gerais), de 28 de setembro.

A factualidade apurada, embora indicie que não existem quaisquer irregularidades na sua admissão, assim como na concessão do regime de teletrabalho, o qual implica, segundo a cláusula 15.ª, n.º 1, do Acordo Coletivo *retro* mencionado, “(...) a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora do órgão ou serviço da entidade empregadora pública, e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação, designadamente, a execução de tarefas com autonomia técnica tais como elaboração de estudos, pareceres e informações de carácter técnico-científico”, este regime não pode deixar de ser cotejado com a circunstância de o técnico que dele beneficia se encontrar numa situação de acumulação ilegal de funções, tal como ficou antecedentemente assente.

3.2. Aquisição de bens e serviços

Dos seis contratos seleccionados e analisados, cuja identificação consta do Anexo IV, representativos de uma despesa total de 515,5 mil euros, só dois deles, concretamente, a *Aquisição de serviços de assessoria especializada em matéria de museologia*, no valor de 70 000,00€ (s/IVA), e o *Ajuste direto*

⁹³ A 17 de outubro de 2014, registada com o n.º 3079 (cfr. a PPA, folha 50).

⁹⁴ Nos termos do art.º 40.º do Regulamento Interno das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral do TC, em reunião de 14 de dezembro de 2011, e publicado no DR, II série, n.º 243, no dia seguinte, sendo que o citado art.º 40.º, n.º 1, refere que “[a]s denúncias enviadas às Secções Regionais, que contenham factualidade pertinente, são distribuídas pelas unidades de apoio técnico-operativo competentes em razão da matéria”.



regime geral para fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso, e orça os 98 125,00€ (s/IVA), não suscitaram quaisquer dúvidas. As restantes situações serão relatadas seguidamente.

3.2.1. Fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso

- I. Com vista à *Aquisição de bens – Fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso* foi lançado um ajuste direto ao abrigo do art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, conforme autorizado por despacho de 18 de fevereiro de 2013 do então Presidente da CMCL, exarado na informação interna n.º 490, de 15 de fevereiro, do Serviço de Manutenção e Aprovisionamento, subscrita por uma coordenadora técnica com a concordância do Chefe de Divisão de Gestão Financeira.

A aquisição dos bens em causa foi adjudicada, em 24 de abril de 2013, por aquele mesmo Edil, à firma *José Avelino Pinto - Construção e Engenharia, S.A.*, pelo valor de 98 125,00€ (s/IVA), tendo o correspondente contrato sido celebrado em 27 de maio seguinte e publicitado no Portal dos Contratos Públicos a 17 de julho de 2013, ou seja, em data posterior à do início da execução física do fornecimento de bens, que se registou no mês de maio, o que se mostra desconforme com o ordenado pelo n.º 1 do art.º 127.º do CCP, que sinaliza que a celebração de um contrato na sequência de ajuste direto é obrigatoriamente comunicada pela entidade adjudicante ao dito portal, fazendo o n.º 3 do mesmo artigo, na versão resultante da Lei n.º 64-B/2011, depender a respetiva produção de efeitos, nomeadamente quanto a pagamentos, da sua publicitação, através da inserção da respetiva ficha.

É isso que resulta da informação vertida no referido portal⁹⁵, que confirma que “(...) *para que o contrato celebrado por ajuste direto possa ser executado será necessário publicar, neste Portal, uma ficha com a informação relevante acerca desse contrato, da qual depende a sua eficácia. A publicitação dos contratos ocorre na sequência da comunicação, efetuada pela entidade adjudicante, do respetivo Relatório de Contratação (para contratos relacionados com obras públicas) (...)*”, e que essa publicação “(...) *é efetuada após a celebração do contrato*”.

Essa publicitação, por outro lado, ocorreu antes da realização de quaisquer pagamentos o que impede que se retirem outras consequências legais de tal irregularidade.

- II. Na mesma informação interna foi consignada, e acolhida pelo despacho autorizador da abertura do procedimento em apreço do ex-Presidente da Edilidade, a delegação no júri da competência para decidir sobre erros e omissões detetados no caderno de encargos e sobre a prorrogação dos prazos para a apresentação de propostas.

A delegação de tais poderes, todavia, contraria não só aquela que tem sido a jurisprudência do TC mas também o defendido pela doutrina administrativa mais representativa, no sentido de que devem ser necessariamente exercidas pelo órgão competente para a decisão de contratar, *in casu*, o Presidente delegante, tal como se extrai do preceituado no art.º 61.º, n.º 5, e no art.º 64.º, n.º 4, do CCP, respetivamente.

É verdade que o art.º 109.º do CCP dispõe que “[t]odas as competências atribuídas” por este compêndio normativo “*ao órgão competente para a decisão de contratar podem ser delegadas, sem prejuízo do disposto na parte final do n.º 2 do artigo 69.º*”, e que a parte final do n.º 2 do art.º 69.º do CCP concede “(...) *ainda ao júri exercer a competência que lhe seja delegada pelo órgão competente para a decisão de contratar (...)*”.

Contudo, é irrefutável que as competências de que aqui se cuidam devem revestir-se de especiais cautelas, na medida em que, por via delas, pode haver lugar à alteração das peças do procedimento dadas a conhecer aos interessados, determinando uma modificação da vontade inicialmente exteriorizada pela entidade com competências próprias para a decisão de contratar num momento em que o júri ainda não se encontrava sequer em exercício de funções, o que só se verifica, de

⁹⁵ In: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/PerguntasFrequentes>, pontos 4.5) e 4.6) (*vide* a PDS, Volume I, separador n.º 6, folha 222).

acordo com o n.º 1 do art.º 68.º do CCP, no dia útil subsequente ao do envio do anúncio para publicação ou do convite.

Daí que quer o n.º 5 do art.º 61.º quer o n.º 4 do art.º 64.º do CCP expressamente indiquem que a competência para pronúncia sobre os erros e omissões identificados pelos interessados e para a prorrogação dos prazos para a apresentação de propostas caibam à entidade com competência para contratar.

Senda que Jorge Andrade da Silva⁹⁶ implicitamente acolhe quando expressa que “[a] actividade do júri é exclusivamente dirigida a preparar as decisões ou deliberações sobre os direitos dos concorrentes no procedimento. Em princípio, não pratica, portanto, actos administrativos com eficácia externa, mas tão somente actos preparatórios desses actos externos. Nem sequer os pode praticar no exercício de poderes delegados, pela simples razão de que, nos termos do n.º 2 (...)” do art.º 69.º “(...) esses poderes não são delegáveis”.

Na mesma linha, Mário e Rodrigo Esteves de Oliveira⁹⁷ propugnam, quanto ao funcionamento deste órgão *ad hoc*, que:

“(…) [g]arantida a existência de actas das suas reuniões, a forma ou procedimento da sua conduta ou actuação (...) é de cariz interno: o trabalho dos seus membros passa-se em «gabinete» (...)”.

“Por outro lado, as deliberações que aqui se vão tomando ao longo do processo de apreciação de propostas não têm, salvo casos contados, relevância externa, directa ou imediata, e não são sequer, portanto, comunicadas aos concorrentes⁹⁸: idealmente, o júri do concurso nem se comunicaria com os concorrentes e o que for sendo decidido quanto ao método e modo de trabalho (...) não é objecto de nenhuma reclamação ou recurso hierárquico, mesmo que chegue ao conhecimento dos concorrentes.

Não há aqui, portanto, em regra, actos administrativos, externalidade jurídica da conduta (...).

O resultado do trabalho (...) manifesta-se num **relatório descritivo, valorativo e comparativo** das propostas admitidas (que também não é um acto administrativo) para ser remetido e submetido à apreciação da entidade adjudicante”.

Anote-se, conquanto, que não foi apresentada qualquer lista de erros e omissões no decurso do procedimento adjudicatório, nem foi prorrogado o prazo para apresentação de propostas, o que não confere a esta delegação ilegal de competências outro tipo de consequências.

3.2.2. Aquisição de diversos materiais de construção civil e outros

- I. O atual Presidente da CMCL, autorizou, em 11 de fevereiro de 2014, na informação interna n.º 393, de 6 de fevereiro, do Serviço de Manutenção e Aprovisionamento, elaborada por um assistente técnico com a qual anuiu o Chefe de Divisão de Gestão Financeira, a realização de um ajuste direto com consulta a três entidades, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP para a *Aquisição de diversos materiais de construção civil e outros*, com vista a disponibilizá-los aos municípios que viram a sua candidatura ser aprovada ao abrigo do Programa de Apoio aos Estratos Desfavorecidos, promovido por aquele Município.

Na aludida informação foi proposta, e deferida, a delegação no júri da competência do Presidente da Câmara de decisão sobre erros e omissões apurados no caderno de encargos e sobre a prorrogação dos prazos para a apresentação de propostas, o que não se mostra conforme o n.º 5 do art.º 61.º e o n.º 4 do art.º 64.º do CCP, tal como explanado no ponto antecedente.

⁹⁶ In “Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado”, 2.ª edição – 2009, Almedina, pág. 248.

⁹⁷ In “Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Das Fontes às Garantias”, 1998, Almedina, pág. 496.

⁹⁸ “Sem prejuízo, claro, do seu eventual reflexo na decisão final e da sua impugnação através desta”.



Sucedem que, neste caso, uma das empresas convidadas solicitou esclarecimentos relativamente às quantidades dos itens *varões de 8, 10 e 12 mm, em vergas de 6 metros*, designadamente se deveriam ser em unidades ou em quilogramas, cuja satisfação pelo júri obrigou à publicação na plataforma eletrónica de novo caderno de encargos em 18 de fevereiro de 2014, sem que tivesse havido lugar à intervenção do Presidente do Município por se ter entendido que essa decisão foi tomada pelo júri no âmbito das competências que lhe foram irregularmente delegadas⁹⁹.

Esta deficiência, embora se traduza no desrespeito da disciplina normativa reguladora de tal matéria, não se afigura que tenha comprometido a legalidade, quer do ato de adjudicação, quer da própria contratação, podendo, inclusive, entender-se que a mesma foi sanada com a intervenção do Presidente quando adjudicou a aquisição de bens, a 24 de abril de 2013, no sentido de que com esse ato confirmou o ato inválido, ou seja, aprovou o novo caderno de encargos, harmonizando-o com a ordem jurídica, possibilidade legalmente consagrada no art.º 137.º do CPA.

- II. Na sequência da prestação dos esclarecimentos solicitados e da divulgação de um novo caderno de encargos não foi fixado novo prazo para a apresentação das propostas isto quando foram alteradas condições relacionadas com o conteúdo das prestações contratuais, opção que se mostra contrária ao ditame do n.º 2 do art.º 64.º do CCP, que estatui que “[q]uando as *rectificações referidas no artigo 50.º*”, que se reportam aos esclarecimentos e retificações das peças do procedimento, “*independentemente do momento da sua comunicação (...) implicarem alterações de aspectos fundamentais das peças do procedimento, o prazo fixado para a apresentação das propostas deve ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao tempo decorrido desde o início daquele prazo até à comunicação das rectificações ou à publicitação da decisão de aceitação de erros ou de omissões*”.

Dito de outro modo, o órgão competente para a decisão de contratar deveria ter prorrogado o prazo de apresentação das propostas porquanto foram alteradas peças do procedimento, a coberto do n.º 4 do mesmo art.º 64.º do CCP.

Essa ilegalidade que inquinou a validade do ajuste direto em causa determina a anulabilidade do ato final de adjudicação de que beneficiou o único concorrente que apresentou proposta, em harmonia com o art.º 135.º do CPA, a qual se transmite à correspondente contratação, segundo o ditame do n.º 2 do art.º 283.º do CCP, sendo suscetível de configurar a infração financeira prevista na al. 1) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, na versão introduzida pela Lei n.º 61/2011, que permite ao Tribunal sancionar com multa os responsáveis pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, concatenada com o seu n.º 2, imputável aos membros do júri, com respeito pelo n.º 4 do art.º 61.º, *ex vi* do n.º 3 do art.º 67.º, porque não informaram o Presidente da CMCL da necessidade de conceder a prorrogação do dito prazo, e a este Edil porquanto não concedeu essa prorrogação, desta feita ao abrigo do n.º 1 do art.º 61.º, aplicável por força do mesmo art.º 67.º, n.º 3, todos da LOPTC, uma vez que teve conhecimento dessa omissão quando o processo foi levado ao seu conhecimento a fim de proceder à subsequente adjudicação.

O Presidente da CMCL, sobre as questões acima dirimidas comprovou já ter implementado “*(...) no passado recente a boa prática referida no relato, através da limitação dos poderes delegados em tais júris (cfr. DOC. 1 – despacho GPR-DP-075-2015, do Presidente da Câmara, de 14 de dezembro de 2015)*”, na sequência da Decisão n.º 4/FP/2015, de 11 de dezembro, que incidiu sobre o processo de visto n.º 134/2015, relativo ao contrato da empreitada de construção do Caminho Agrícola do Colmeal – Curral das Freiras, celebrado, em 22 de setembro desse ano, com a empresa *José Avelino Pinto – Construção e Engenharia, S.A.*, pelo preço de 1 019 820,34€ (s/IVA).

⁹⁹ Vide a mensagem remetida por correio eletrónico a 22 de junho de 2016, por Nuno Filipe Cardoso Barata, em resposta à nossa solicitação de 21 de junho.

Apresenta, em contraponto, uma pronúncia em sentido contrário à posição do Tribunal aqui versada defendendo que esta¹⁰⁰ “*carece de suporte normativo*”,

Podemos aceitar, isso sim, o argumento de que a retificação em causa não implicou a alteração de um aspeto fundamental das peças do procedimento, em concreto do caderno de encargos, “*(...) mas simplesmente a clarificação de uma dúvida que subsistia à face do conteúdo literal das quantidades em causa em determinados itens previstos no Caderno de Encargos e , nessa medida, uma retificação de um lapso de escrita detetado pelo próprio concorrente que solicitou o esclarecimento. (...) Tratou-se de um manifesto lapso de escrita que foi retificado pelo Júri*”, por que, conforme aponta, apenas houve lugar a “*(...) uma mera retificação de um dos dados do procedimento, de imediato identificado pelo concorrente indicado, e retificado pelo Júri do Concurso, tornando-o conforme com as regras da arte que sempre devem ser tendidas na elaboração deste tipo de peças do procedimento*”.

Essa não essencialidade das alterações introduzidas no caderno de encargos, somada à inexistência de indícios de que a infração financeira em apreço tenha sido praticada de forma intencional¹⁰¹, ao facto de o Tribunal nunca ter formulado recomendações à Autarquia de Câmara de Lobos com vista a correção da irregularidade detetadas e porque esta é a primeira vez que os *retro* identificados responsáveis são censurados pela sua prática, permite que se entenda que se encontram preenchidos os pressupostos necessários à relevação da responsabilidade financeira sancionatória definidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na redação da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015.

- III.** O ajuste direto foi lançado na plataforma eletrónica *acinGov* a 14 de fevereiro de 2014, tendo o critério de adjudicação selecionado sido o do mais baixo preço, e o de desempate o da hora de entrega das propostas, tal como resulta do convite que lhe é inerente.

Neste particular sobressai o facto de que, no quadro normativo traçado pelo CCP, só o regime jurídico que disciplina o concurso público urgente contempla um critério de desempate para as propostas, o qual, com efeito, faz recair a adjudicação sobre a que tiver sido entregue mais cedo, como se retira do n.º 2 do seu art.º 160.º.

Todavia, o recurso à referida modalidade procedimental depende da verificação cumulativa dos pressupostos enunciados no art.º 155.º, entre os quais se conta precisamente a urgência na celebração de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante e de valor inferior aos limiares aí indicados.

É certo que o critério de desempate ligado ao momento de entrega das propostas reveste um carácter inegavelmente objetivo, o que faria com que, numa abordagem mais imediatista, a sua adoção no âmbito de outros procedimentos como critério determinante da adjudicação pudesse, à semelhança do que ocorre no domínio do concurso público urgente, ser encarada como um garante dos princípios estruturantes da contratação pública.

Porém, como o critério de desempate reportado à “*hora de entrega das propostas*”, por não se referir a um atributo da proposta e ser matéria formal, em regra, irrelevante, deve privilegiar-se critérios que se relacionem com os atributos da proposta.

Posto isto, e ressalvada a exceção legal acima assinalada do concurso público urgente em que a celeridade procedimental constitui um aspeto fulcral da sua caracterização, o processo adjudicatório há de assentar nos atributos (ou, de forma mais abrangente, no conteúdo) da

¹⁰⁰ Trata-se, em concreto, do entendimento que nega a possibilidade de delegação, no júri, pela entidade com competência para a decisão de contratar, da competência para aprovação das listas de erros e omissões, e da prorrogação do prazo de entrega de propostas.

¹⁰¹ Estará em causa uma atuação meramente negligente, que terá resultado da convicção de que a atuação adotada no âmbito do procedimento de formação do contrato vertente não envolveria qualquer incumprimento das apontadas disposições normativas.



proposta devendo o momento de apresentação desta no domínio específico do concurso público relevar apenas para efeitos da sua admissibilidade formal.

E embora este posicionamento, que o TC tem vindo a assumir na sua jurisprudência¹⁰², esteja perspetivado para o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, não se vê motivo para o mesmo não ser igualmente válido para as situações em que o critério de adjudicação seja o do preço mais baixo e o valor total das propostas seja decomponível.

É certo que, quando assim não suceder, em virtude da inexistência de preços parciais, ocorrerão dificuldades acrescidas na fixação de outros critérios objetivos que se relacionem com o conteúdo das propostas.

Sem embargo, nem nesta hipótese a escolha do critério da proposta apresentada em primeiro lugar se afigura legal, mandando a defesa e salvaguarda dos princípios que enformam a contratação pública que, em última instância, se ultrapasse o empate entre as propostas mediante sorteio, cujas regras devem ser devidamente fixadas nos programas dos procedimentos ou nos convites, de molde a serem aprovadas pelo órgão com competência para a decisão de contratar, em obediência ao n.º 2 do art.º 40.º do CCP.

Porém, essa irregular definição do critério suplementar de desempate perde relevância no procedimento vertente por não ter havido lugar ao recurso ao dito critério de desempate.

- IV. Ainda se apurou que a única proposta recebida e admitida, a da firma *João Gonçalves e Filhos, Lda.*, não integrava a Declaração I-M, nos termos do art.º 6.º do DLR n.º 34/2008/M, que corresponde, com as devidas adaptações, à prevista na al. a) do n.º 1 do art.º 57.º do CCP, e exigida no convite, e que concerne à aceitação do concorrente do conteúdo do caderno de encargos.

Em face dessa omissão a CMCL, através do portal *acinGov*, solicitou esclarecimentos ao concorrente, ao abrigo do art.º 72.º do CCP, cujo n.º 1 permite ao júri fazê-lo relativamente às propostas apresentadas que considere necessários para efeitos de análise e de avaliação das mesmas.

Após o que a firma concorrente apresentou a declaração em falta e a sua proposta foi admitida, tendo-lhe sido adjudicada a aquisição em causa e formalizado o subseqüente contrato a 23 de março de 2014, pelo valor de 83 807,75€ (s/IVA).

Acontece que a omissão detetada não era passível de ser suprimida pois o documento em falta era de apresentação obrigatória, o que nos direciona para a atuação do júri no domínio da análise formal e material das propostas e, por consequência, para as normas que nesta matéria se têm por pertinentes, com destaque para os art.ºs 146.º, 57.º e 70.º, do CCP, aplicáveis ao ajuste direto por força do n.º 2 do art.º 142.º:

Assim, comanda o art.º 146.º que:

“1. Após a análise das propostas (...) e a aplicação do critério de adjudicação constante do programa do concurso, o júri elabora fundamentadamente um relatório preliminar, no qual deve propor a ordenação das mesmas.

2. No relatório preliminar a que se refere o número anterior, o júri deve também propor, fundamentadamente, a exclusão das propostas:

(...)

d) *Que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 57.º.*”

¹⁰² Vide os Acórdãos n.ºs 1/2013, de 8 de janeiro - 1.ª S/SS, e 4/2013, de 15 de maio - 1.ª S/PL, e as Decisões n.ºs 4/FP/2015, de 4 de dezembro, e 5/FP/2015, de 17 de dezembro.

E o art.º 57.º, n.º 1, al. a), preceitua que “[a] proposta é constituída (...)” pela “[d]eclaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, elaborada em conformidade com o modelo constante do anexo I ao presente Código, do qual faz parte integrante”.

Destas disposições resulta que ao júri apenas restaria propor à entidade adjudicante a exclusão da proposta ao abrigo do preconizado no art.º 146.º, n.º 2, al. d), na medida em que esta não apresentava um dos documentos de junção obrigatória à luz do convite e da al. a) do n.º 1 do art.º 57.º, não consentido o CCP que essa omissão fosse colmatada em momento posterior ao do termo do prazo fixado para a entrega das propostas, designadamente mediante solicitação da entidade adjudicante, sob pena de, com tal comportamento, serem desrespeitados princípios basilares da contratação pública com consagração expressa no n.º 4 do art.º 1.º do CCP, mormente os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.

Perante o cenário traçado, e voltando a centrar a atenção na atuação dos órgãos intervenientes no processo de análise e decisão, uma vez verificada a existência de uma causa de exclusão, não resta senão concluir nos seguintes termos, perfilhados por Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira¹⁰³:

“A larguíssima maioria das causas de exclusão previstas na lei, uma vez fixado – de acordo com as regras de interpretação das normas administrativas – o sentido com que devem valer e verificada a existência dos respetivos pressupostos, são de aplicação vinculada e obrigatória pelo júri e pela entidade adjudicante.

De resto, os termos em que a lei se exprime a tal propósito não deixam dúvidas na matéria, havendo sempre, a propósito dos casos do exercício de competências em sede de exclusão, uma referência literal a um dever de propor por parte do júri (como sucede nos arts. 121.º/2 e 146.º/2 e 3) ou, até, a fórmulas mais vigorosas («são excluídas», «determina a exclusão» e «são rejeitadas as propostas»), como sucede nos casos dos arts. 70.º/2, 180.º/1 e 241.º/5.

As expressões usadas são portanto claras quanto ao dever em que os órgãos do procedimento estão constituídos de, detectada numa proposta a existência de uma qualquer falta ou deficiência subsumível numa das referidas normas, propor (o júri) e decretar (o órgão adjudicante) a exclusão da respectiva proposta.

A vinculação dos órgãos competentes nesta matéria não comporta portanto exceções legais no que respeita ao dever de exclusão das propostas, uma vez que se tenham dado como existentes os respectivos pressupostos legais”.

O desrespeito pelo ordenado na al. d) do n.º 2 do art.º 146.º, articulada com a al. a) do n.º 1 do art.º 57.º, do CCP, resultado da atuação, quer do júri, quer do Presidente da Edilidade, que admitiram inadvertidamente uma proposta que não se compreendia dentro das exigências legais e externadas através das peças do procedimento, é ilegal, ilegalidade essa que inquina a validade do ajuste direto e determina a anulabilidade do ato final de adjudicação, sendo passível de fazer incorrer todos os intervenientes assinalados em responsabilidade financeira, nos termos apontados em **II**.

Sobre esta matéria vem o Presidente da CMCL alegar que *“(...) estava em causa um procedimento de ajuste direto, em que foram convidadas a apresentar propostas três entidades. E que, não obstante este convite ter sido dirigido a três entidades, apenas uma se mostrou interessada na adjudicação, apresentando para o efeito uma proposta.*

Sucedem que (...) este concorrente, certamente por lapso, não apresentou todos os documentos exigidos, em concreto, a Declaração I-M, nos termos do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 14 de agosto.

¹⁰³ In op. cit, pág. 933.



Neste ponto o Júri poderia (...) ter proposto a exclusão da proposta apresentada e, mantendo-se a necessidade aquisitiva, deveria a entidade adjudicante abrir um novo procedimento (...) com vista à mesma aquisição. Num tal novo procedimento (...) a CÂMARA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS poderia convidar apenas o concorrente que apresentou proposta (cfr. o artigo 114.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos), permitindo-lhe, deste modo como que suprir a falta ocorrida no procedimento anterior e apresentar novamente a sua proposta (agora já sabendo inexistir outros interessados no procedimento, do que poderia resultar um aumento do preço proposto) e, desta feita, apresentar o Anexo I-M.

Como é sabido, não foi este o caminho trilhado procedimentalmente pelo júri do procedimento. Precisamente por se saber estar em causa um procedimento de ajuste direto, por se saber que nenhum dos demais convidados apresentou propostas, por se saber que após a exclusão da proposta, mantendo-se a necessidade aquisitiva, se iria proceder à abertura de um novo procedimento dirigido à adjudicação de uma proposta apresentada pelo mesmo concorrente, acabou por adotar-se uma atuação mais célere, que conduziria ao mesmíssimo resultado.

“(...) não obstante a solução adotada não se coadunar integralmente com o disposto no artigo 146.º, n.º 2, da alínea d) do Código dos Contratos Públicos (...) a falta incorrida não produz qualquer outro efeito que não o de adiantar o mesmo em que teria lugar a adjudicação, a celebração do contrato e o início da respetiva produção de efeitos (eliminando-se igualmente o risco de a proposta a apresentar num eventual segundo futuro procedimento, ser menos vantajosa para a entidade adjudicante).”

Estes argumentos, que se aceitam, e resultam da ponderação que a CMCL fez da falha com que se deparou e das alternativas que se lhe colocavam face à obtenção do melhor e mais rápido resultado na contratação em análise, permite que se considere estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira sancionatória assacada, vertidos nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, atual n.º 9, *ex vi* da Lei n.º 20/2015, anteriormente invocados.

3.2.3. Aquisição de dispositivos GPS para a frota automóvel do Município

Para a Aquisição de 56 dispositivos de geo-posicionamento por satélite (GPS) para a frota automóvel do Município foi novamente selecionado o ajuste direto previsto no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, autorizado pelo anterior Presidente da Autarquia a 24 de março de 2011, na informação interna n.º 1382, de 22 de março, do Serviço de Manutenção e Aprovisionamento, onde ainda se propunham as peças do procedimento, subscrita por um assistente técnico, e com despacho favorável do Chefe de Divisão de Gestão Financeira.

O objetivo do fornecimento, segundo a mencionada informação, era dotar a Autarquia de um sistema de controlo que permitisse a gestão da frota automóvel, onde se englobavam os veículos de recolha de lixo e algumas máquinas, e excecionavam as viaturas do presidente e da vereação¹⁰⁴, encerrando duas componentes: a aquisição dos equipamentos de GPS e sua ativação e as comunicações associadas a determinar a localização das viaturas.

O preço base fixado no convite, e replicado na cláusula 6.ª do caderno de encargos, foi de 70 mil euros, tendo a proposta apresentada pela única entidade convidada, a 5 de abril de 2011, a *TECMIC – Tecnologias de Microelectrónica, S.A.*, atingido os 66 084,48€ (s/IVA), 6 048,00€ para as comunicações, para um período de três anos, e 60 036,48€ para os 56 equipamentos e sua ativação, num total de 76 658,00€, com IVA.

¹⁰⁴ Nas palavras de Nuno Filipe Cardoso Barata.

A proposta foi adjudicada pelo mesmo Presidente, a 12 de abril de 2011, e o contrato foi celebrado em 6 de setembro seguinte, pelo preço proposto e por um prazo de 1 095 dias¹⁰⁵.

Retornando ao caderno de encargos, e no que concerne à execução física e financeira do fornecimento destes bens e serviços, ficaram consagradas as seguintes cláusulas que importa analisar:

“Cláusula 14.^a – Facturação

- 1. Após a conclusão da instalação e activação dos equipamentos, a entidade adjudicatária deverá emitir a factura no valor total previsto para o número de activações efectuadas e equipamentos instalados em separado das comunicações.*
- 2. Mensalmente o adjudicatário deverá emitir uma factura relativa às comunicações.*

Cláusula 15.^a – Condições de pagamento

- 1. O pagamento será efectuado no prazo de 60 dias, após a recepção e registo das respectivas facturas, as quais só podem ser emitidas depois da prestação do serviço ou entrega de bens.*
- 2. Relativamente à factura(s) da activação e equipamento a autarquia procederá ao pagamento mensal de 1/36 avos do valor total.”*

Isto porquanto o disposto na cláusula 15.^a, n.º 2, contraria aquilo que o CCP dispõe sobre o prazo de pagamento e o vencimento das obrigações pecuniárias, nomeadamente os seus art.ºs 299.º e 299.º-A¹⁰⁶, que rezam que:

- “1. Os pagamentos devidos pelo contraente público devem ser efectuados no prazo de 30 dias após a entrega das respectivas facturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem.*

(...)

- 3. Constando do contrato data ou prazo de pagamento, os pagamentos devidos pelo contraente público devem ser efectuados no prazo de 30 dias após a entrega das respectivas facturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem.*
- 4. O contrato pode estabelecer prazo diverso do fixado no número anterior, não devendo este exceder, em qualquer caso, 60 dias”*,

E que:

- “1. São nulas as cláusulas contratuais que, sem motivo atendível e justificado face às circunstâncias concretas, estabeleçam prazos superiores a 60 dias para o vencimento das obrigações pecuniárias.*
- 2. No caso previsto no número anterior, a cláusula tem-se por não escrita e a obrigação considera-se vencida de acordo com as regras do artigo anterior”*.

Donde que se afigura que, atendendo ao prazo de execução acordado, que se prolongaria por 1095 dias, os termos vertidos no caderno de encargos, e acolhidos na cláusula 4.^a do contrato, não exprimiram aquela que parecia ser a vontade da entidade adjudicante, a qual deveria, de molde a acolher os ditames do CCP nesta matéria, ter contemplado para a faturação da instalação e ativação dos equipamentos a apresentação de faturas mensais correspondentes a 1/36 avos do valor total dos custos.

¹⁰⁵ Registe-se que as viaturas da CMCL destinadas à recolha de lixo foram transferidas para a ARM – Águas e Resíduos da Madeira S.A., razão pela qual a Edilidade não colocou equipamentos GPS nesses veículos, o que conduziu à redução do objeto para 43 equipamentos de GPS e correspondentes comunicações, conforme o *Pedido de Fornecimento*, de 16 de novembro de 2011.

¹⁰⁶ Resultado das alterações introduzidas pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril.



3.2.4. Aquisição de serviços de manutenção, reparação e assistência aos veículos

- I. A *Aquisição de serviços de manutenção, reparação e assistência dos veículos da Câmara Municipal de Câmara de Lobos*, também precedida de ajuste direto, contemplado no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, foi aprovado por despacho do atual Presidente do Município, de 19 de fevereiro de 2014, a par das peças do procedimento, lavrado na informação de abertura que mereceu o parecer positivo de uma técnica superior, da mesma data, para o qual foi fixado, na cláusula 2.ª do caderno de encargos, o preço base de 100 000,00€.

Surge que a cláusula 3.ª, n.º 1, do caderno de encargos, informava que “[o] contrato a celebrar tem a duração de um ano a contar da data da outorga do contrato, sem prejuízo da integral conclusão dos serviços a prestar”, e o n.º 2 que “[o] contrato poderá ser renovado por períodos de 1 ano, até ao limite de 3 anos (...)”.

Ora, o n.º 1 do art.º 47.º do CCP comanda que “[q]uando o contrato a celebrar implique o pagamento de um preço, o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objecto (...)”, e o n.º 1 do art.º 97.º do mesmo Código entende “(...) por preço contratual o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato”, onde se inclui, por força do n.º 2, “(...) o preço a pagar pela execução das prestações objecto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respectivo prazo”.

Dito isto, a entidade adjudicante não poderia ter lançado mão, *in casu*, do ajuste direto, com base no art.º 20.º, n.º 1, al. a), do CCP, e no n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, conforme o fez, por força do número de renovações contratualmente previstas que impeliam à definição de um preço base que as incluísse, ou seja, na ordem dos 300 000,00€, e implicava a adoção de um procedimento mais solene como o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, conforme ditam as normas do CCP que orientam a seleção do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços em função do valor do contrato, em concreto, a al. b) do art.º 20.º, conjugada com o mesmo n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M.

Efetivamente, essa seleção encontra-se circunscrita pelo estatuído no art.º 18.º do CCP, que preceitua que “(...) a escolha dos procedimentos de ajuste directo, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação condiciona o valor do contrato a celebrar (...)”.

Assente neste pressuposto, a al. a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, condiciona a escolha do ajuste direto à celebração de contratos de valor inferior ao aí indicado – 75 000,00€ –, o qual, no caso da Região, é acrescido de um coeficiente de 1,35, em resultado ainda do n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, correspondendo a 101 250,00€.

Pese embora este raciocínio, o Presidente decidiu adjudicar o contrato em 27 de março de 2014, formalizado a 7 de maio, pelo preço anual de 99 400,00€ (s/IVA), a *João Víctor, Unipessoal, Lda.*, o que perfaz o preço contratual de 298 200,00€ (s/IVA).

A não observância dos trâmites resultantes de um dos procedimentos pré-contratuais assinalados – o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia –, por legalmente exigidos, consubstanciou a preterição de uma formalidade essencial, e determina a invalidade do ato de adjudicação, que é nulo, por vício de forma, sanção extensível ao contrato celebrado, tal como emana dos art.ºs 133.º, n.º 1, do CPA, e 283.º, n.º 1, do CCP, para além de poder ter conduzido à distorção da concorrência e de pôr em causa os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé e da transparência, que presidem à contratação pública, e sobressaem do art.º 266.º, n.º 2, da CRP, dos art.ºs 5.º a 6.º-A do CPA, e do art.º 1.º, n.º 4, também do CCP.

E a violação dos preceitos legais ínsitos aos art.^{os} 20.º, n.º 1, al. a), e n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, para além dos princípios previamente elencados, e vertidos nos art.^{os} 1.º, n.º 4, do CCP, 266.º, n.º 2, da CRP, e 5.º e 6.º-A, do CPA, é suscetível de configurar um ilícito financeiro, enquadrável na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. 1), e n.º 2, da LOPTC, na redação da Lei n.º 61/2011, dispositivos que consagram a possibilidade de aplicação de multas pelo TC, dentro dos limites quantitativos aí fixados, quando esteja em causa, designadamente, a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, a imputar à técnica superior que deu parecer positivo às peças do procedimento, ao abrigo do n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC, aplicável por força do n.º 3 do art.º 67.º, porque informou incorretamente o Presidente da CMCL no que tangia ao procedimento pré-contratual a adotar e a este responsável porquanto anuiu com o enquadramento que lhe foi presente e posteriormente adjudicou o contrato, desta feita nos termos do n.º 1 do art.º 61.º.

O Presidente da CMCL sublinha que “[n]os termos da cláusula 2.ª, n.º 1, do Caderno de Encargos, foi expressa a indicação de que o preço base do procedimento era de €100.000,00. Por seu turno, o respetivo n.º 2 identificou a metodologia utilizada para alcançar esse preço base (...).

Nos termos da cláusula 3.ª do Caderno de Encargos, o contrato a celebrar teria a duração de um ano, podendo ser renovado por períodos de um ano até ao limite de três anos. (...)

Contudo, como é curial admitir, em momento algum do Caderno de Encargos ou do contrato se indica que a renovação do prazo por novo período de um ano implicaria a duplicação ou o triplicar do objeto aquisitivo fixado. Pelo contrário, nunca foi intenção da CÂMARA MUNICIPAL adquirir mais prestações do que as previstas na cláusula 2.ª, n.º 2, do Caderno de Encargos (do que resulta a inalterabilidade do preço contratual proposto na proposta adjudicada e constante do contrato celebrado.

(...) importa referir que o contrato produziu efeitos apenas pelo prazo de um ano fixado na cláusula 3.ª, n.º 1, do Caderno de Encargos, e na cláusula 2.ª do contrato celebrado. Com efeito, nunca a CÂMARA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS ou qualquer dos demais órgãos municipais, dirigiu ao contratante a comunicação de renovação do prazo (...).”

Reafirmando os comandos legais pertinentes, recorda-se que o n.º 1 do art.º 47.º do CCP determina que “[q]uando o contrato a celebrar implique o pagamento de um preço, o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objecto (...)”, o n.º 1 do art.º 97.º do mesmo Código que “(...) por preço contratual o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objecto do contrato”, o que engloba, com respeito pelo n.º 2, “(...) o preço a pagar pela execução das prestações objecto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respectivo prazo” (sublinhado nosso).

Ora, a cláusula 3.ª, n.º 1, do caderno de encargos definia que “[o] contrato a celebrar” teria “a duração de um ano a contar da data da outorga do contrato, sem prejuízo da integral conclusão dos serviços a prestar”, enquanto o n.º 2 deixava claro que “[o] contrato” poderia “ser renovado por períodos de 1 ano, até ao limite de 3 anos (...)” (novamente sublinhado nosso).

A renovação *in casu* implica que o contrato “(...) pode ou deve ser renovado” ou “[q]eu pode ou deve ser repetido”, no sentido de se “[e]stabelecer de novo um contrato ou compromisso (...)”¹⁰⁷.

Por outro lado, a prorrogação significa a “[a]ção de prolongar ou fazer durar (...) de prolongar para além do tempo estabelecido”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Nesse sentido cfr. o *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea*, II volume G-Z, da Academia das Ciências de Lisboa, Verbo, págs. 3190 e 3191 (vide a PDS, Volume I, separador n.º 6, folha 362-A).

¹⁰⁸ Vide *op cit*, pág. 2986 (vide a PDS, Volume I, separador n.º 6, folha 362-B).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Mais, a previsão do n.º 2 da cláusula 3.ª do caderno de encargos mostra-se incompatível com a previsão da norma da al. a) do art.º 129.º do CCP, que expressamente proíbe que “[n]os contratos celebrados na sequência do ajuste directo regulado na presente secção (...) [o] prazo de vigência” tenha “duração superior a um ano a contar da decisão de adjudicação nem” ou seja “prorrogado (...)”.

Ou seja, o que ficou dito naquela peça do procedimento implicava que a vigência do contrato a celebrar não seria, ao contrário do que é agora alegado, somente prorrogada até à integral conclusão dos serviços a prestar, até porque tal situação estava já acautelada no n.º 1 da sua cláusula 3.ª, mas sim que poderia ser renovado, i.e., que poderiam ser prestados os mesmos serviços por iguais períodos de um ano, até ao limite de três anos.

O que sem dúvida não deixa margem para que a argumentação agora vertida possa ser aceite, em concreto que “(...) em momento algum do Caderno de Encargos ou do contrato se indica que a renovação do prazo por novo período de um ano implicaria a duplicação ou o triplicar do objeto aquisitivo fixado”, pois essa duplicação ou triplicação resulta da própria previsão do n.º 2 da cláusula do caderno de encargos e do significado a que a esse facto o CCP atribui.

Termos em que nenhum momento ficou perceptível que “(...) nunca foi intenção da CÂMARA MUNICIPAL adquirir mais prestações do que as previstas na cláusula 2.ª, n.º 2, do Caderno de Encargos (...)”.

Não obstante, a circunstância de ser a primeira vez que os responsáveis são chamados à atenção pela prática da infração apontada, de não existir anteriormente recomendação no domínio em questão, e de esta ter sido praticada de forma negligente, permite relevar a responsabilidade daí emergente ao abrigo das als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 35/2007.

- II. A situação antecedentemente caracterizada suscita ainda outra questão que se reconduz ao facto de não ter sido solicitada a prestação de caução, cuja possibilidade havia sido prevista na cláusula 9.ª do caderno de encargos, uma vez que a entidade adjudicante considerou que o preço contratual se quedou nos 99 400,00€ (s/IVA), ao invés dos 298 200,00€ (s/IVA), ou seja, abaixo dos 200 mil euros.

Preceitua precisamente o art.º 88.º, n.º 1, do CCP, que a caução tem como função, “[n]o caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante (...) garantir a sua celebração, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”, a qual fica, porém, dispensada quando o preço contratual for inferior a 200 mil euros, de acordo com o n.º 2 do mesmo preceito.

Salvaguardada essa situação, a caução apenas pode não ser exigida, “(...) nos termos previstos no programa do procedimento ou no convite, quando o adjudicatário apresente seguro da execução do contrato a celebrar, emitido por entidade seguradora, que cubra o respectivo preço contratual, ou declaração de assunção de responsabilidade solidária com o adjudicatário, pelo mesmo montante, emitida por entidade bancária, desde que essa entidade apresente documento comprovativo de que possui sede ou sucursal em Estado membro da União Europeia, emitido pela entidade que nesse Estado exerça a supervisão seguradora ou bancária, respectivamente” (n.º 4).

In casu, e por que a Autarquia não lançou mão dessas outras possibilidades, deveria ter exigido à entidade cocontratante uma das opções contempladas no art.º 88.º, n.º 1, ou n.º 2, porquanto o preço contratual cifrou-se nos 298 200,00€. Ou seja, recaía sobre a entidade adjudicante a responsabilidade de exigir a prestação de caução.

O que levou a que o contrato em causa tenha sido celebrado sobre ato adjudicatório que, em rigor, é antecedido de prática violadora do art.º 88.º, n.º 1, por parte da Autarquia, bem como do princípio da concorrência, consagrado no n.º 4 do art.º 1.º do CCP, e passível de fazer pender sobre o Presidente em responsabilidade financeira sancionatória nos termos antecedentemente traçados, por não

ter garantido, como responsável último pela Edilidade, pelo cumprimento dessa obrigação, e permitido a inobservância de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública.

Na senda do raciocínio articulado a propósito da infração apreciada no ponto antecedente, o Presidente da Edilidade conclui que “(...) *era legalmente inexigível a prestação de caução*”, com a qual não podemos concordar pelos motivos anteriormente expostos.

Mas também como antecedentemente ficou dito, por que se mostram reunidos os pressupostos enunciados nas als. a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC, presente n.º 9, já acima assinalados, está encontrado o quadro que permite relevar a responsabilidade apurada.

3.3. Empreitadas de obras públicas

De entre os 8 contratos selecionados para verificação neste âmbito que envolveram um volume de despesa pública da ordem dos 2,8 milhões de euros, três não mereceram qualquer reparo, designadamente a *Construção do caminho agrícola da Quinta de Santo António à Figueira de Lameiro – Estreito de Câmara de Lobos*, a *Pavimentação da Rua Dr. António Vitorino Castro Jorge* e a *Pavimentação da Rua Dr. Alberto Araújo*, nos montantes de respetivamente, 1,5 milhões de euros, 152,9 mil euros e 160 mil euros.

3.3.1. Pavimentação de estradas municipais nos sítios do Ribeiro Real, da Lourencinha e do Covão

I. A CMCL lançou, entre julho e agosto de 2013, três procedimentos de contratação pública por ajuste direto para a execução de empreitadas de pavimentação de estradas municipais contíguas, mais precisamente nos sítios do Ribeiro Real, da Lourencinha e do Covão, ao abrigo do art.º 19.º, al. a), do CCP, e do art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, as quais foram adjudicadas à firma *José Avelino Pinto – Construção & Engenharia, S.A.*, pelos valores especificados no quadro *infra*.

Quadro 5. Identificação das empreitadas de obras públicas lançadas entre julho e agosto de 2013

(em euros)

EMPREITADA	ABERTURA DO PROCEDIMENTO	ENTIDADES CONVIDADAS	ADJUDICAÇÃO	ADJUDICATÁRIO	VALOR DE ADJUDICAÇÃO
<i>Empreitada de pavimentação do Troço da Rua Padre Pita Ferreira Entre a Saída da Via Rápida e o Caminho Velho do Covão</i>	Despacho do PCM de 24-07-2013	José Avelino Pinto – Construção & Engenharia, S.A.;	Despacho do PCM de 13-08-2013	José Avelino Pinto – Construção & Engenharia, S.A.	194.400,00
<i>Empreitada de pavimentação do Troço desde o centro do Estreito de Câmara de Lobos (Rua João Augusto de Ornelas) até cerca de 120m do Entroncamento da Rua Dr. António Prócoro Macedo Júnior com a Rampa dos Barreiros</i>	Despacho do PCM de 27-08-2013	Perneta Construções, S.A.	Despacho do PCM de 10-09-2013		194.315,00
<i>Empreitada de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1</i>	Despacho do PCM de 30-08-2013	Lena Engenharia e Construções, S.A.	Despacho do PCM de 16-09-2013		199.197,25
Total					587.912,25

Dos mapas de quantidades respetivos infere-se que os trabalhos a executar, ou seja, o cerne do objeto dos contratos, são maioritariamente da mesma tipologia, i.e., pavimentação, como se pode confirmar no quadro abaixo:



Quadro 6. Tipo de trabalhos das empreitadas de obras públicas

(em euros)

EMPREITADA	ESTALEIRO	%	PAVIMENTAÇÃO	%	MUROS DE SUPORTE	%	TOTAL
<i>Empreitada de pavimentação do Troço da Rua Padre Pita Ferreira Entre a Saída da Via Rápida e o Caminho Velho do Covão</i>	4.750,00	2,4%	189.650,00	97,6%	0,00	0	194.400,00
<i>Empreitada de pavimentação do Troço desde o centro do Estreito de Câmara de Lobos (Rua João Augusto de Ornelas) até cerca de 120m do Entroncamento da Rua Dr. António Prócoro Macedo Júnior com a Rampa dos Barreiros</i>	4.275,00	2,2%	190.040,00	97,8%	0,00	0	194.315,00
<i>Empreitada de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1</i>	3.450,00	1,7%	187.268,50	94,0%	8.478,75	4,3%	199.197,25

Por outro lado, os documentos que suportam a execução física das obras públicas revelam que duas delas foram realizadas em simultâneo, enquanto a terceira foi iniciada e concluída menos de um mês antes, conforme espelha o Quadro 7:

Quadro 7. Execução material das empreitadas de obras públicas

EMPREITADA	DATA DE CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	DATA DO AUTO DE CONSIGNAÇÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO NO PORTAL	PRAZO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL	DATA DO AUTO DE MEDIÇÃO	PRAZO REAL DE EXECUÇÃO
<i>Empreitada de pavimentação do Troço da Rua Padre Pita Ferreira Entre a Saída da Via Rápida e o Caminho Velho do Covão</i>	26-08-2013	26-08-2013	28-08-2013	30 dias	03-09-2013	8 dias
<i>Empreitada de pavimentação do Troço desde o centro do Estreito de Câmara de Lobos (Rua João Augusto de Ornelas) até cerca de 120m do Entroncamento da Rua Dr. António Prócoro Macedo Júnior com a Rampa dos Barreiros</i>	24-09-2013	24-09-2013	01-10-2013	30 dias	04-10-2013	10 dias
<i>Empreitada de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1</i>	24-09-2013	24-09-2013	01-10-2013	21 dias	04-10-2013	10 dias

Considerando a contiguidade das áreas geográficas de implantação das obras em referência (cfr. o mapa constante do Anexo V), a abertura dos respetivos procedimentos em momentos tão próximos e a sua execução praticamente em simultâneo, bem como a idêntica tipologia da quase totalidade dos trabalhos realizados, há que concluir que a autorização da despesa emergente dos contratos em apreço, no valor global de 587 912,25€ (s/IVA), exigia, à luz do preceituado no art.º 19.º, n.º 1, al. b), do CCP, e no art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, a prévia realização de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, que abrangesse a execução de todas as prestações em apreço, uma vez que não se vislumbram motivos que impelissent ao seu lançamento em separado.

O concurso público, seguido do concurso limitado por prévia qualificação, constitui a melhor forma de promover a concorrência e de observar os demais princípios que regem a contratação

pública, consagrados no art.º 1.º, n.º 4, do CCP, donde que a sua não utilização quando tal decorre de um imperativo legal implica uma acentuada diminuição da concorrência com tudo o que isso significa em termos de consequências contratuais, ainda mais quando em todos os procedimentos foram convidadas sempre as mesmas três entidades (*vide* o Quadro 5.).

A seguir-se este ponto de vista, está em causa a legalidade dos processos que precederam a adjudicação dos trabalhos dos contratos em referência, no pressuposto de que não terá sido seguido nenhum dos dois procedimentos legalmente impostos para a realização da respetiva despesa.

E a referida ilegalidade, consubstanciada na omissão de um dos procedimentos adjudicatórios assinalados, torna, na linha da jurisprudência do TC, anuláveis os atos autorizadores dos trabalhos e os contratos que se lhe seguiram, ao abrigo do art.º 283.º do CCP, e acarreta as demais consequências já descritas na parte final do ponto **3.2.4.I** deste documento.

- II.** Atuação que também ofende a norma contida no art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, que proíbe o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime aplicável às empreitadas de obras públicas, e desrespeita as disposições da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, vertidas nos art.ºs 5.º, n.º 1, al. c)¹⁰⁹, e 46.º, n.º 1, al. b)¹¹⁰, em articulação com os n.ºs 2 e 5 do mesmo dispositivo¹¹¹, e com o art.º 48.º¹¹², por não terem sido submetidos a fiscalização prévia porquanto o valor total dos três contratos era superior aos 350 mil euros fixados pelo art.º 145.º do OE de 2013 para esse efeito.

As infrações descritas nos antecedentes pontos **I** e **II** são passíveis de configurar infrações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, enquadráveis na previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, als. h) e l), da mesma Lei, neste último caso na versão introduzida pela Lei n.º 61/2011, ou seja, “[p]ela execução de (...) contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos(...)” e “[p]ela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)”, a efetivar através da aplicação de uma multa pelo TC, a fixar dentro dos limites previstos no n.º 2 do mesmo normativo, sendo todas imputáveis ao Presidente do executivo camarário em funções à data, por ter sido responsável pelo lançamento dos três procedimentos pré-contratuais e pela adjudicação das empreitadas de obras públicas que se lhes seguiu¹¹³ e por, nos termos preconizados no n.º 4 do art.º 81.º da LOPTC, incumbir-lhe o envio dos correlativos processos para fiscalização prévia na qualidade que detinha.

As infrações decorrentes do fracionamento da despesa e da preterição dos procedimentos adjudicatórios obrigatórios recaem ainda sobre os então Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território e Chefe da Divisão de Obras e Infra-Estruturas Municipais, por terem dado parecer positivo às informações de abertura dos procedimentos com vista à adjudicação, no primeiro caso, da *empreitada de pavimentação do Troço da Rua Padre Pita Ferreira Entre a Saída da Via Rápida e o Cami-*

¹⁰⁹ Que confere ao TC competência para “[f]iscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º (...)”, onde se inserem as autarquias locais [*vide* a al. c)].

¹¹⁰ Que ordena a sujeição a fiscalização prévia, “nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º (...) Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”.

¹¹¹ Assim redigidos:

“2 - Para efeitos das alíneas b) e c) do número anterior, consideram-se contratos os acordos, protocolos ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais”.

“5 - Para efeitos do n.º 1, são remetidos ao Tribunal de Contas os documentos que representem, titulem ou dêem execução aos actos e contratos ali enumerados”.

¹¹² Que comanda que “[a]s leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia”.

¹¹³ *Vide* a PDS, Volume II, separador n.º 7, folhas 365 (verso), 385 (verso) e 408 (verso). *Vide* ainda a delegação de competências aprovada pelo executivo camarário nessa matéria por deliberação tomada a 30 de outubro de 2009, constante da PDS, Volume I, separador n.º 4, folhas 77 a 79.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

nho Velho do Covão e da empreitada de pavimentação do Troço desde o centro do Estreito de Câmara de Lobos (Rua João Augusto de Ornelas) até cerca de 120m do Entroncamento da Rua Dr. António Prócoro Macedo Júnior com a Rampa dos Barreiros, e no segundo, da empreitada de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1, porquanto não alertaram para o facto de a adjudicação de todas essas obras públicas dever ser objeto de um único procedimento pré-contratual¹¹⁴, consabido que tal dever resultava das suas obrigações funcionais atendendo aos cargos que ocupavam.

“No que respeita aos procedimentos analisados nestes pontos” o Presidente da CMCL veio “enquadrar a necessidade aquisitiva que lhes esteve subjacente.

Com efeito, as estradas que foram objeto destes procedimentos passaram a carecer das intervenções contratadas em virtude dos significativos danos nelas provocados pelo temporal ocorrido a 20 de fevereiro de 2010.

Com vista a auxiliar nos trabalhos de reconstrução foi aprovada a Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, que fixou o regime excecional dos meios financeiros extraordinários de que dispõe a Região Autónoma da Madeira para, num quadro de cooperação e o Governo Regional e perante uma situação de emergência nacional, proceder à reconstrução das zonas afetadas pelo temporal (...), em cujo âmbito se incluíram as intervenções em estradas, visando a recuperação e a reposição das vias de comunicação (...).”

Neste âmbito, a CÂMARA MUNICIPAL DE CÂMARA DE LOBOS apresentou em 2011 um relatório em que identificava autonomamente os trabalhos abrangidos pelas obras a que corresponderam (parcialmente) os procedimentos analisados.

(...) certo é que a CÂMARA MUNICIPAL procurou, através da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, obter o financiamento necessário à realização de cada uma das obras em causa. Não tendo até então sido disponibilizadas verbas para estas intervenções no âmbito da referida Lei Orgânica – o que na prática, fruto das condicionantes orçamentais e legais em termos de disponibilidade financeira, não permitia à CÂMARA MUNICIPAL lançar um Concurso Público para a realização de todas as obras que se consideraram necessárias.

Sucedde que, verdadeiramente, a disponibilização de verbas ao abrigo da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, foi-se atrasando. Na falta de disponibilização de tais verbas, em determinado momento, havendo apenas disponibilidade financeira para proceder a uma reparação, e meramente parcial, lançou-se o procedimento de ajuste direto para a aquisição da empreitada de pavimentação do troço da rua Padre Pita Ferreira, entre a saída da Via Rápida e o Caminho Velho do Covão. Está em causa o procedimento cuja abertura teve lugar em 24 de julho de 2013, data em que não havia cabimentação orçamental para proceder às demais empreitadas identificadas neste ponto.

Apenas posteriormente, em 23 de agosto de 2013, foi efetuada uma alteração ao orçamento, de modo a permitir a realização das demais obras em causa.

A esta luz, nunca a edilidade teve qualquer intenção (i) de fracionar despesa (ii) com vista à subtração de determinado contrato a determinado procedimento legalmente prescrito ou (iii) com vista à respetiva subtração à fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas.”

De um lado, aquando da abertura do primeiro procedimento, não havia disponibilidade financeira para avançar para a execução de qualquer das duas empreitadas cujo procedimento foi aberto em agosto.

De outro lado, conforme indicado, não obstante a proximidade da localização das estradas, elas foram objeto de identificações distintas, e, apenas por essa razão, objeto de procedimentos tramitados em separado.

¹¹⁴ Vide a PDS, Volume II, separador n.º 7, folhas 365 (verso), 385 (verso) e 408 (verso).

Estão em causa estradas que estavam bastante mau estado de conservação e que foram desde logo identificadas para que, à medida que houvesse disponibilidade financeira para a realização de trabalhos em cada uma delas, serem objeto de intervenção. Assim, só casualmente é que houve coincidência parcial no momento da execução dos trabalhos, e sempre mantendo a expectativa de que tais trabalhos pudessem vir mais tarde a beneficiar das verbas disponibilizadas nos termos da referida Lei Orgânica”.

Pese embora se perceba o raciocínio que subjazeu às opções tomadas pela Edilidade relativamente à adoção de três ajustes diretos ao invés de um procedimento mais exigente e concorrencial como é o caso do concurso público e do concurso limitado por prévia qualificação, esse não é suficiente para ilidir as infrações aqui apreciadas, não colhendo, de igual modo, a ideia de que “(...) certamente no caso de ter havido três adjudicatários nos três procedimentos tramitados, as questões suscitadas não se colocariam (dando origem a três empreitadas distintas executadas por três empreiteiros distintos)” e de que “parece dever entender-se que a sua colocação decorre apenas do facto fortuito de os três procedimentos terem culminado na adjudicação à mesma entidade”.

Reafirma-se que o conteúdo dos três contratos poderia e deveria ter integrado um único título jurídico. E não é por que a CMCL apresentou “(...) em 2011 um relatório em que identificava autonomamente os trabalhos abrangidos pelas obras a que corresponderam (parcialmente) os procedimentos analisados” que estes se devem ter por distintos e dissociáveis.

Também a justificação financeira invocada não basta para fundamentar o lançamento das três obras em separado ao invés de “(...) um concurso público para a realização de todas as obras que se consideraram necessárias”, pois em bom rigor entre o primeiro procedimento lançado, a 24 de julho de 2013, e os demais, a 28 e 30 de agosto seguinte, decorreu pouco mais de um mês, período em que foi “efetuada uma alteração ao orçamento, de modo a permitir a realização das demais obras em causa”.

Assinala-se, até, que nem assim as duas últimas obras foram levadas à concorrência em conjunto quando o valor das respetivas adjudicações, de *per si*, já não permitia a sua adjudicação na sequência de ajustes diretos pois já orçaram os 393 512,25€ (s/IVA), o que mostra a falibilidade deste último argumento

O respeito pelo princípio da concorrência e seus corolários subjaz a qualquer atividade de contratação pública por força de imperativos comunitários, por direta decorrência de normas constitucionais, por previsão da lei aplicável à contratação e por imposição da legislação financeira e dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão.

Assim, para a formação de contratos públicos devem ser usados procedimentos que promovam o mais amplo acesso à contratação dos operadores económicos nela interessados.

A contratação de serviços por ajuste direto, tal como descrito no art.º 112.º do CCP, constitui um procedimento fechado, que não integra qualquer nível de concorrência, pelo que só deve aceitar-se a sua utilização quando se mostre inviável qualquer outra solução procedimental que melhor salvaguarde a concorrência. Ou seja, a utilização do ajuste direto para aquisições de elevado valor tem de estar inequivocamente justificada, fundamentada e demonstrada, em termos de afastar, em concreto e não em abstrato, a viabilidade de qualquer outra solução concorrencial.

Não tendo ficado demonstrado que a natureza das prestações envolvidas não impedia a opção de um procedimento mais solene assim como o enquadramento financeiro invocado, não se encontra justificado o recurso ao ajuste direto.

Razões pelas quais se mantém o entendimento de que a atuação da CMCL relativamente às despesas em apreço foi censurável.

III. No domínio dos três procedimentos em análise as competências para decidir sobre erros ou omissões detetados no caderno de encargos e para decidir sobre a prorrogação do prazo limite de



entrega das propostas foram delegadas nos respetivos júris¹¹⁵, quando, de harmonia com o preceituado nos art.ºs 61.º, n.º 5, e 64.º, n.º 4, do CCP, esse poderes se encontram atribuídos, de forma exclusiva, ao órgão competente para a decisão de contratar, que, no caso, era o Presidente do Município, matéria que foi já apreciada nos pontos **3.2.1.II** e **3.2.2.**, e para onde se remete.

No mais, em nenhum dos procedimentos analisados foram apresentadas listas de erros e omissões, nem prorrogado o prazo para apresentação de propostas, retirando quaisquer outras consequências a estas delegações de competências ilegais.

3.3.2. Pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1

Ainda relativamente à *empreitada de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1* foi possível observar que pese embora o contrato escrito tenha sido firmado a 24 de setembro de 2013, data em que também ocorreu a assinatura do auto de consignação, a publicação no Portal dos Contratos Públicos teve lugar a 1 de outubro seguinte, logo, em momento posterior ao início da respetiva execução física.

O mesmo sucedeu com a *empreitada de pavimentação da Estrada Nova do Castelejo*, lançada pela CMCL por ajuste direto, ao abrigo do disposto no art.º 19.º, al. a), do CCP, e do art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, cujo contrato, adjudicado à empresa *José Avelino Pinto – Construção e Engenharia, S.A.*, foi com esta assinado em 5 de dezembro de 2013, pelo valor de 186 920,00€ (s/IVA), e executada a partir de 10 de dezembro seguinte.

Mais, o auto de receção provisória, que implica o reconhecimento de que a “(...) obra está, no todo ou em parte, em condições de ser recebida”, em harmonia com a norma do n.º 1 do art.º 395.º do CCP, ocorreu a 30 de dezembro de 2013, pelo que daqui se afere que a execução total dos trabalhos ficou concluída até essa data.

Contudo, a publicitação do aludido contrato no Portal apenas se registou a 8 de janeiro de 2014, pese embora a correspondente execução física se tenha contido entre 3 e 23 de julho de 2014, logo em momento posterior à *supra* referida publicitação.

Atuações que merecem o tratamento expandido no ponto **3.2.1.**, porquanto também em ambos os casos aqui assinalados essa publicitação ocorreu antes da realização de quaisquer pagamentos o que obvia a que se retirem consequências destas irregularidades.

3.3.3. Construção de Parque Infantil e Espaço de Atelier de Tempos Livres na Rua São João de Deus

A execução da *empreitada de construção de Parque Infantil e Espaço de Atelier de Tempos Livres na Rua São João de Deus* foi precedida de um ajuste direto aberto a coberto da al. a) do art.º 19.º, do CCP, e do n.º 1 do art.º 4.º, do DLR n.º 34/2008/M, tendo sido adjudicada à *Vicente Vieira – Sociedade de Construção Civil, Unipessoal, Lda.*, por 177 952,39€ (s/IVA), pelo prazo de 90 dias.

O correspondente contrato, bem como o auto de consignação, foram acordados em 25 de março de 2014, tendo-se registado o auto de receção provisória a 30 de maio seguinte.

A leitura da *Conta final da empreitada* permite verificar que foram realizados trabalhos a mais e trabalhos a menos sem a prévia emissão de ordem escrita para tal (*vide* ainda o mapa de medições, anexo ao auto de medições n.º 1, de 30 de abril de 2014), pois tal execução apenas foi formalizada pelo *Auto de trabalhos a mais/ordem de execução de trabalhos a mais* a 5 de maio de 2014, pondo em causa o

¹¹⁵ Vide a PDS, Volume II, separador n.º 7, folhas 366 (frente e verso), 386 (frente e verso) e 409 (frente e verso).

comando do n.º 1 do art.º 371.º do CCP, que exige que a realização desses trabalhos seja precedida da correspondente ordem¹¹⁶.

O dito Auto justifica a realização de tais trabalhos com o facto de estes não puderem “ (...) *ser tecnicamente separáveis do objecto de contrato sem inconvenientes graves para o Dono de Obra, sendo absolutamente necessários à conclusão da mesma, pelo que as quantidades previstas nos subcapítulos acima discriminados(...)*” tiveram de ser excedidas.

Continuando, “[a] execução destes trabalhos, torna-se imperiosa, por duas razões fundamentais. Devido ao facto da Obra se encontrar localizada entre duas moradias, uma delas em estado avançado de degradação, urge proceder à finalização dos trabalhos de contenção em betão armado de modo à reposição das condições de segurança no local. Por outro lado a não execução destes trabalhos conduzirá a atrasos na execução da Empreitada, uma vez que não será possível proceder ao início dos trabalhos subsequentes, dos quais se destacam, a montagem dos equipamentos lúdicos e mobiliário urbano, equipamentos estes fundamentais para o fim a que se destina a Empreitada (parque infantil). (...) O preço contratual da Empreitada ascende a 177 952,39€. Por sua vez o valor estimado dos trabalhos a mais ascende a 19 481,55€, que representa 10,95% do preço contratual. Verifica-se ainda, que existirão trabalhos que não serão executados que darão origem” a trabalhos a menos no valor estimado de 22 005,13€, “(...) o que representa 12,37% do preço contratual”.

Da *Conta final da empreitada* sobressai, porém, que os trabalhos a menos se cifraram nos 26 049,86€, parte dos quais não estão elencados no *Auto de trabalhos a mais/ordem de execução de trabalhos a mais*, e que correspondem a 10 artigos da empreitada no valor de 3 408,78€. Também se constatou que em sete dos artigos em que foram autorizados trabalhos a menos, esse montante foi ultrapassado, totalizando 635,98€, situações que não se conformam inteiramente com o preceituado no n.º 1 do art.º 379.º, que compele o dono da obra a emitir uma ordem ao empreiteiro a especificar quais são os trabalhos a menos.

Uma outra questão que emerge dos factos relatados, e com maior relevância, é a da qualificação dos trabalhos a que o Município deitou mão, porquanto a sua fundamentação não parece reconduzi-los à figura de “*trabalhos a mais*” na aceção do art.º 370.º do CCP, uma vez que surgem do facto de a obra em causa ser implementada entre duas moradias, uma delas em estado avançado de degradação.

Veja-se, pois, a definição legal consagrada no seu n.º 1:

“1. São trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que:

- a) Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista; e
- b) Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra”.

Por outro lado, não poderá ser validamente ordenada a execução de trabalhos a mais quando se encontrem verificadas as condições previstas nas alíneas do n.º 2 do art.º 370.º do CCP¹¹⁷, a saber:

- “a) Tendo o contrato sido celebrado na sequência de procedimento de ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea a) do artigo 19.º, o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, seja igual ou superior ao valor referido naquela alínea;
- b) (...)
- c) O preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, ultrapasse 40% do preço contratual”.

¹¹⁶ Vide a PDS, Volume II, separador n.º 7, folhas 455 e 456.

¹¹⁷ Na redação que lhe foi conferida pelo art.º 2.º do DL n.º 149/2012, de 12 de julho.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Por sua vez, o n.º 4 do mesmo art.º 370.º afasta expressamente a qualificação como “*a mais*” para os trabalhos necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte que seja responsável pela execução dos mesmos.

In casu, já vimos que o contrato da empreitada foi celebrado na sequência de um ajuste direto nos termos da al. a) do art.º 19.º do CCP, mas o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, é inferior ao valor referido nessa disposição, com a majoração resultante da aplicação da norma do n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, que o faz quedar nos 202 500,00€.

Noutra vertente, 40% do preço contratual, que foi de 177 952,93€, corresponde a 71 181,17€, não existiram anteriores trabalhos a mais e o valor atribuído aos trabalhos agora contratados ascende a 19 481,55€, ou seja, na ordem de 10,95% do preço contratual.

Na situação vertente estavam, pois, reunidas as condições para ser validamente ordenada a execução de trabalhos a mais. Não fora a definição legal dos mesmos.

Cumpre, pois, precisar se a caracterização elaborada pelo Município realmente se contém, ou não, na definição legal de trabalhos a mais.

Já vimos que de acordo com o art.º 370.º do CCP, trabalhos a mais serão aqueles que se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância que, apesar de desconhecida pelas partes, já existia no momento da preparação do contrato, desde que, não só não tenha sido prevista, como nem sequer fosse previsível à luz de um padrão de exigência normal.

E, no caso, era notória a evidência visual das “*duas moradias, uma delas em estado avançado de degradação*”, o que é suficiente para que se possa concluir pela previsibilidade dos trabalhos posteriormente adjudicados.

Em bom rigor, o CCP impõe como obrigação para o dono da obra que os projetos relativos às empreitadas que coloca à concorrência sejam o mais rigorosos e detalhados possível, de forma a contemplar e prever todas as situações consideradas necessárias e adequadas, do ponto de vista técnico, funcional ou estético, para a consecução dos trabalhos que pretende ver concluídos.

Quer isto dizer que, no caso de que se cuida estaremos perante uma circunstância que qualquer decisor público normal, colocado na posição de real decisor, à luz de um padrão de diligência exigível no caso concreto, podia e devia ter previsto, já que essa circunstância que não foi prevista, era previsível.

É consabido que o TC sempre rejeitou, para efeitos de integração no conceito de trabalhos a mais, a qualificação de uma circunstância imprevista como aquela que simplesmente não foi prevista, exigindo para tal que se demonstrasse que o não podia nem devia ter sido.

Quando o que está em causa, como no caso vertente, é algo que podia e devia ter sido previsto, estamos perante, não de trabalhos a mais, mas de erros ou omissões do projeto, já que a existência de um erro ou omissão pressupõe que o início do procedimento fosse determinado por um falso conhecimento da realidade ou pelo desconhecimento de uma parte da realidade que deveria ser conhecida pelo dono da obra: se a circunstância causadora da incorreção, embora desconhecida, já existia e era cognoscível no momento em que foi elaborado o projeto, os trabalhos para sua correção integram-se, já não no conceito de trabalhos a mais, mas no de erros ou omissões de projeto¹¹⁸.

Os erros e omissões reconduzem-se às situações elencadas no art.º 61.º, n.º 1, do CCP:

“a) *Os que digam respeito a:*

i) *Aspectos ou dados que se revelem desconformes com a realidade; ou*

¹¹⁸ Registe-se, para melhor distinção de figuras, que o elemento não considerado ou falsamente representado tem de referir-se a uma realidade passada ou prévia ao momento da publicitação do procedimento. Tratando-se de factos posteriores àquele momento o que existe são impreviões ou previsões deficientes, mas nunca erro ou omissão.

- ii) *Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objecto o contrato a celebrar; ou*
 - iii) *Condições técnicas de execução do objecto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis.*
- b) *Erros e omissões do projeto de execução que não se incluam na alínea anterior”.*

Distinção importante parece ser aquela apresentada na Sentença n.º 14/2011, da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, onde se refere que “[d]everá explicitar-se que o conceito de «necessidade» de realizar os trabalhos resultantes de «erros e omissões» não é confundível com o conceito de «trabalhos a mais» constante do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99” (leia-se art.º 370.º do CCP). “Na verdade, a «necessidade» de suprir os erros e as omissões é a que resulta da exigência de não impossibilitar ou desvirtuar o objeto das empreitadas, sendo alheia a esta temática a questão da previsibilidade ou imprevisibilidade dos trabalhos, que, como sabemos, é indissociável do conceito legal de «trabalhos a mais»”.

Todas as obrigações no sentido de rodear as obras postas à concorrência das maiores certezas, de forma a diminuir ou evitar “*surpresas*” ao longo da sua execução, são uma decorrência dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, sejam o da transparência, o da publicidade, o da igualdade, o da concorrência, o da estabilidade ou o da boa-fé, mas têm, igualmente, como escopo a salvaguarda da boa gestão pública, na medida em que visam impedir que, por via dos desajustes que se manifestam em fase de execução, se aumentem os custos, revelando assim, também, deficiências relativas ao seu planeamento financeiro.

Não obstante pareça indubitável que os trabalhos ora realizados se destinam à realização da mesma empreitada, e se possa até inferir que não são tecnicamente separáveis do contrato inicial, o facto é que não se caracterizam como sendo a mais, mas sim como decorrentes de erros e omissões do projeto, tal como se encontram recortados no CCP, cujo art.º 370.º, recorde-se, estatui a esse propósito que “[n]ão são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos”.

Aqui chegados, importa aferir, à luz do regime definido para a execução de trabalhos para suprimento de erros e omissões do projeto¹¹⁹, o qual foi patenteado pelo dono da obra, sobre quem impede essa responsabilidade.

E sobre esse tema versa o citado n.º 2 do art.º 61.º do CCP, quando dispõe que os erros e omissões caracterizados nas suas alíneas acima transcritas devem, “[a]té ao termo do quinto sexto do prazo fixado para a apresentação das propostas” ser apresentados pelos interessados “ao órgão competente para a decisão de contratar uma lista na qual” os “identifiquem, expressa e inequivocamente”, excetuando o n.º 2 desta obrigação “(...) os erros e as omissões que os concorrentes, atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas, apenas pudessem detetar na fase de execução do contrato”.

Como o estado de decomposição de uma das moradias junto à qual a obra deveria ser implantada era evidente, logo após a consignação da mesma o empreiteiro deveria ter alertado o Município para tal facto, no prazo fixado no n.º 2 do citado art.º 61.º, isto se tivesse atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas, pelo que se afigura que a responsabilidade pela execução desses trabalhos deveria ter recaído sobre si, exceto se tivesse detetado os erros e omissões na fase de formação do contrato mas não tivessem sido expressamente aceites pelo dono da obra (n.º 3 do art.º 378.º do CCP), caso em que essa responsabilidade corresponderia a metade do preço dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões executados (n.º 5).

¹¹⁹ Definido, no essencial, nas normas dos art.ºs 376.º (*Obrigações de execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões*), 377.º (*Preço e prazo de execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões*) e 378.º (*Responsabilidade pelos erros e omissões*) do CCP.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Sobre o empreiteiro imponderia ainda a responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões na hipótese de, não sendo exigível que tivessem sido detetados na fase de formação do contrato nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 61.º, também não tenham sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção (*vide* o n.º 4 do art.º 378.º).

Do que fica dito, retém-se que o nosso ordenamento jurídico prevê e admite que os projetos patenteados pelos donos de obra contenham erros e omissões, tanto que para tal estabelece um regime de responsabilidade para a execução do respetivo suprimento.

Ora, dando-se por afastada a possibilidade de adoção do procedimento por ajuste direto com fundamento em trabalhos a mais, tal como ficou já assente, importa apreciar a legalidade do recurso ao mesmo procedimento à luz do CCP, em primeira análise, em função de critérios materiais, independentemente do valor do contrato a celebrar, nos termos previstos e admitidos nos art.ºs 23.º, 24.º e 25.º, com vista à adjudicação dos trabalhos que, reforce-se, visam corrigir os erros e omissões do projeto da obra aqui tratada.

E, compulsados os elementos pertinentes, não se vislumbra a ocorrência de qualquer dos circunstancialismos que admitem a adoção do ajuste direto com base nos pressupostos taxativamente enunciados nos referenciados art.ºs 23.º a 25.º.

Já a seleção do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas em função do valor do contrato, regulada pelo art.º 19.º, encontra-se limitada pelo comando do art.º 18.º, que preceitua que “(...) a escolha dos procedimentos de ajuste directo, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação condiciona o valor do contrato a celebrar (...)”.

Sob este prisma, a segunda parte da norma da al. a) do art.º 19.º, condiciona a escolha do ajuste direto à celebração de contratos de valor inferior ao aí indicado – 150 000,00€ –, o qual, na Região, beneficia da majoração do coeficiente de 1,35, consagrado no n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, correspondendo a 202 500,00€.

Posto isto, e tendo em conta que o valor dos trabalhos de suprimento dos erros e omissões em referência se cifrou em 19 481,55€ (s/IVA), a respetiva adjudicação poderia ter sido precedida por ajuste direto fundamentado naquele segmento normativo, não se estando, *in casu*, perante a preterição de quaisquer formalidades essenciais.

3.3.4. Apreciação de uma denúncia relativa a um procedimento pré-contratual

Foi trazida ao conhecimento da SRMTC uma denúncia, formalizada pela Associação de Pequenos Empreiteiros de Câmara de Lobos, que se reporta à violação do princípio da concorrência no âmbito do concurso público lançado pelo Município com vista à adjudicação da empreitada de *Construção do Caminho Agrícola do Aviceiro – Quinta Grande*.

A análise das peças que integravam o aludido procedimento permitiu aferir que a CMCL, na sua reunião de 25 de setembro de 2014, deliberou por unanimidade, com base numa informação elaborada pelo Departamento de Gestão e Ordenamento do Território, pela não adjudicação e anulação do mesmo por ser ter verificado uma incorreção técnica dos critérios de avaliação das propostas.

Tal deliberação teve como suporte legal a al. c) do n.º 1 do art.º 79.º do CCP, que permite à entidade adjudicante que, quando, por circunstâncias imprevistas, seja necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento após o termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, não proceda à adjudicação.

Na sequência do que os interessados foram notificados da deliberação de não adjudicação por parte da CMCL via plataforma *acinGov*, em 2 de outubro de 2014.

Na medida em que o procedimento em causa não teve continuidade, considera-se que a denúncia em causa perdeu a sua pertinência, e que as eventuais violações apontadas não tiveram reais consequências.

3.4. Outras situações verificadas

Em cumprimento do traçado para esta ação no ponto 2. do PGA, foram analisadas as situações descritas nos pontos seguintes.

3.4.1. Implementação das medidas impostas pelo PAEF e pelo PAEF-RAM

A análise das medidas impostas pelo PAEF, no que diz respeito à reorganização dos serviços e à contenção de despesas na área de pessoal, vertidas nos pertinentes normativos, permitiu concluir que estas foram corretamente implementadas. Assim:

Medidas implementadas

- ◆ O art.º 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho¹²⁰, diploma que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visavam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento, e que comanda a aplicação do disposto no seu art.º 9.º aos órgãos e serviços da administração autárquica, em especial o n.º 1, que veda “[o]s órgãos e os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação objetivo definido no artigo 3.º da Lei n.º 12 -A/2008, de 27 de fevereiro, (...)” de “(...) proceder à abertura de procedimentos concursais com vista à constituição de relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, determinado ou determinável, para carreira geral ou especial e carreiras que ainda não tenham sido objeto de extinção, de revisão ou de decisão de subsistência, destinados a candidatos que não possuam uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente constituída”.
- ◆ Da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2011¹²¹:
 - ✓ O art.º 19.º, que impôs, com efeitos a 1 de janeiro de 2011, a redução das remunerações totais líquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9 do mesmo art.º 19.º, de valor superior a 1.500,00€¹²², quer estivessem em exercício de funções naquela data, quer iniciassem tal exercício, a qualquer título, depois dela;
 - ✓ O art.º 24.º¹²³, que impedia a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias dos titulares dos cargos e demais pessoal identificado no n.º 9 do art.º 19.º¹²⁴.

¹²⁰ Alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, 64-B/2011, 14-A/2012, de 30 de março, 55-A/2012, de 29 de outubro, 66-B/2012, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 2/2014, de 16 de janeiro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, 82-E/2014, de 31 de dezembro, e 63-A/2015, de 30 de junho.

¹²¹ Norma mantida em vigor em 2013 pelo n.º 1 do art.º 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o OE para 2013, e em 2014 pelo n.º 1 do art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, que aprovou o OE desse ano, respetivamente.

¹²² A redução seria aplicada da seguinte forma em 2013: 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a 1 500,00€ e inferiores a 2 000,00€, 3,5 % sobre o valor de 2 000,00€, acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que excedesse os 2 000,00€, perfazendo uma taxa global que variava entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2 000,00€, até 4 165,00€, e 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4 165,00€. Todavia, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total líquida inferior a 1 500,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor.

Durante o ano de 2014 a redução seria aplicada da seguinte forma: para valores de remunerações superiores a 675,00€ e inferiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa progressiva que variava entre os 2,5% e os 12%, sobre o valor total das remunerações (a taxa progressiva de redução para aplicar aos valores de remuneração entre os 675,00€ e os 2.000,00€ era determinada por interpolação linear entre as taxas definidas para os valores de remuneração de referência imediatamente abaixo e acima do valor de remuneração em análise, determinada da seguinte forma: $2,5\% + [(12\% - 2,5\%) \times \frac{\text{valor da remuneração} - 675,00\text{€}}{2000,00\text{€} - 675,00\text{€}}]$]; para valores de remunerações superiores a 2.000,00€, aplicava-se uma taxa de 12%, sobre o valor total das remunerações. Contudo, nos casos em que da aplicação do disposto no referido artigo resultasse uma remuneração total líquida inferior a 675,00€, aplicar-se-ia apenas a redução necessária a assegurar a percepção deste valor.

¹²³ Também mantida em vigor pelo art.º 35.º do OE para 2013 e pelo art.º 39.º do OE para 2014.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- ◆ Da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o OE para 2012:
 - ✓ O art.º 21.º, n.º 1, que determinou, durante a vigência do PAEF, e como medida excecional de estabilidade orçamental, a suspensão dos pagamentos dos subsídios de férias e de Natal às pessoas a que se refere o mencionado n.º 9 do art.º 19.º, cuja remuneração base mensal fosse de valor superior a 1 100,00€¹²⁵;
 - ✓ O art.º 32.º, que implicou a redução, durante a vigência do PAEF, de todos os acréscimos ao valor da retribuição horária referentes a pagamento de trabalho extraordinário, quer seja prestado em dia normal de trabalho¹²⁶, quer seja em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado¹²⁷, pelas mesmas pessoas do aludido n.º 9 do art.º 19.º¹²⁸.
- ◆ O art.º 1.º do DLR n.º 1/2012/M, de 15 de março¹²⁹, que não só proibiu o processamento de quaisquer verbas relativas ao subsídio de insularidade, como também revogou o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local¹³⁰, ambos a partir de 2012, inclusive.
- ◆ Da Lei do OE para 2013:
 - ✓ O art.º 28.º que compeliu ao pagamento mensal por duodécimos do subsídio de Natal¹³¹;
 - ✓ Os art.ºs 41.º¹³² e 42.º¹³³, que envolveram a redução, respetivamente, da distância nas deslocações em território nacional e dos valores das ajudas de custo a abonar nas deslocações ao estrangeiro;

¹²⁴ Previstos nos n.ºs 2 dos citados art.ºs 35.º do OE para 2013 e 39.º do OE para 2014, englobando, designadamente, as valorizações resultantes de alterações de posicionamento remuneratório, progressões, promoções, nomeações ou graduações em categoria ou postos superiores aos detidos; atribuição de prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim; abertura de procedimentos concursais para categorias superiores de carreiras pluricategoriais, gerais ou especiais, ou, no caso das carreiras não revistas e subsistentes, incluindo carreiras e corpos especiais, para as respetivas categorias de acesso, incluindo procedimentos internos de seleção para mudança de nível ou escalão; pagamento de remuneração diferente da auferida na categoria de origem, nas situações de mobilidade interna, em qualquer das suas modalidades, iniciadas após a entrada em vigor da presente lei, suspendendo-se a aplicação a novas situações do regime de remuneração dos trabalhadores em mobilidade.

¹²⁵ Por sua vez, aquelas pessoas cuja remuneração base mensal fosse igual ou superior a 600,00€ e não excedesse o valor de 1 100,00€, ficavam sujeitas a uma redução nos subsídios ou prestações previstos no número 1 do art.º 21.º, auferindo o montante apurado com base no seguinte cálculo: $1320 - 1,2 \times \text{remuneração base mensal}$. Norma mantida em vigor, relativamente ao pagamento do subsídio de férias, pelo art.º 29.º do OE para 2013, artigo este que foi declarado inconstitucional pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013, de 22 de abril.

¹²⁶ Fixada em 25% da remuneração na primeira hora e em 37,5% da remuneração nas horas ou frações subsequentes.

¹²⁷ Só permite o acréscimo de 50% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

¹²⁸ Valores que foram novamente reduzidos pelo art.º 45.º do OE para 2013, apenas para as “(...) pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 27.º, cujo período normal de trabalho, legal e ou convencional, não exceda 7 horas por dia nem 35 horas por semana”, tendo sido fixados, para o trabalho extraordinário normal diurno, em 12,5% da remuneração na primeira hora e em 18,75% da remuneração nas horas ou frações subsequentes, enquanto que o trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, foi reduzido para 25% da remuneração por cada hora de trabalho efetuado, redação idêntica à vertida no OE para 2014 no seu art.º 45.º, n.ºs 1 e 2, como medida excecional de estabilidade orçamental, sendo que para as restantes pessoas aplicava-se o art.º 32.º da Lei do OE para 2012.

¹²⁹ Revogou o DLR n.º 4/90/M, de 18 de janeiro, que havia criado o subsídio de insularidade ao funcionalismo público da Região Autónoma da Madeira e estabelecido o seu regime, e o DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro, que estabeleceu o complemento regional de 30 % nas ajudas de custo para funcionários e agentes da administração regional e local, adotando, assim, a medida 15., alíneas a) e c), do PAEF-RAM.

¹³⁰ Que havia sido estabelecido pelo DLR n.º 29/98/M, de 29 de dezembro.

¹³¹ O qual seria “(...) apurado mensalmente com base na remuneração relevante para o efeito, nos termos legais, após a redução remuneratória (...)” prevista no art.º 27.º desta Lei.

¹³² Ao alterar o art.º 6.º do DL n.º 106/98, de 24 de abril, impôs que “[s]ó há direito ao abono de ajudas de custo nas deslocações diárias que se realizem para além de 20 km do domicílio necessário e nas deslocações por dias sucessivos que se realizem para além de 50 km do mesmo domicílio.” Já em 2010, tendo em vista “(...) adoptar um conjunto de medidas de consolidação orçamental adicionais às previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2010 -

- ✓ O art.º 65.º que implicava que as AL procedessem, nesse ano, a uma redução, pelo menos, de 2% no número de trabalhadores relativamente aos existentes em 31 de dezembro de 2012¹³⁴.
- ✓ O art.º 187.º, que impôs a incidência de uma sobretaxa de 3,5% em sede de IRS¹³⁵.

3.4.2. Elaboração e implementação do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

Finalmente, no seguimento da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009¹³⁶, aferiu-se o grau de implementação pelo Município do seu PGRIC, aprovado em 17 de dezembro de 2009, tendo-se, desde logo, apurado que não foi efetuada qualquer revisão ao PGRIC e que os responsáveis identificados no Plano de Risco ainda eram os mesmos.

Nos anos de 2010, 2011 e 2012 não foram elaborados Relatórios de Execução que aferissem o grau de implementação, melhoria e atualização do PGRIC da CMCL.

Esse documento foi, todavia, elaborado com referência ao período de janeiro de 2013 a janeiro de 2014, o qual procurou fazer um balanço da implementação das medidas de controlo dos riscos definidos, pese embora aborde de uma forma muito superficial e não quantitativa as medidas promovidas impedindo a aferição do grau de implementação do correlativo Plano.

No âmbito do princípio do contraditório vem a CMCL referir que “(...) foi já aprovado um novo plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas destinado a rever aquele analisado pelo Tribunal de Contas no decurso dos seus trabalhos de auditoria, (...)” em 16 de junho de 2016 pela Assembleia Municipal.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.ºs 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo art.º 1.º do DL n.º 66/96, de 31 de maio¹³⁷, são devidos emolumentos a suportar pela CMCL, no montante de 17 164,00 € (cfr. o Anexo VI).

2013” haviam sido reduzidos os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 38.º do DL n.º 106/98, fixados pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

¹³³ Altera o art.º 4.º do DL n.º 137/2010, de 28 de dezembro, reduzindo os valores das ajudas de custo a que se refere o art.º 4.º do DL n.º 192/95, de 28.07, fixados pelo n.º 5 da Portaria n.º 1553-D/2008.

¹³⁴ Isto “(...) sem prejuízo do cumprimento do disposto no artigo 59.º (...)”, ou seja, de reduzir “(...) no mínimo, em 50 % o número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo e ou com nomeação transitória existente em 31 de dezembro de 2012, com exclusão dos que sejam cofinanciados por fundos europeus”.

Constatou-se pois, de acordo com o balanço social, que em 2013 o número de trabalhadores a desempenhar funções na CMCL ascendia a 228, o que, comparativamente com 2012 (233), corresponde a uma redução de 2,15%;

Vide o que sobre este aspeto foi referido no ponto 2.3.2. deste documento.

¹³⁵ Esta sobretaxa incide na parte do valor do rendimento que, depois de deduzidas as retenções previstas no art.º 99.º do Código de IRS (sobre os rendimentos de trabalho dependente), e as contribuições obrigatórias para regimes de proteção social e para subsistemas legais de saúde (ADSE, CGA e Segurança Social), exceda o valor da retribuição mínima mensal garantida (485,00€, valor definido pelo DL n.º 143/2010, de 31 de dezembro).

¹³⁶ De que os órgãos de controlo interno e externo do Setor Público, no âmbito das suas ações, verifiquem a efetiva elaboração e aplicação de tais planos de prevenção de riscos pelos serviços – cfr. o ponto 2 da Recomendação n.º 1/2009, publicada no DR, II série, n.º 140, de 22 de julho.

¹³⁷ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da LOPTC, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria e as recomendações nele formuladas.
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputável aos responsáveis pela factualidade enunciada nos pontos **3.2.2.II.**, **3.2.2.IV.**, **3.2.4.I** e **3.2.4.II** ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, als. a) a c), da LOPTC, na versão saída da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, atual n.º 9, em virtude das alterações introduzidas pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - A Sua Excelência o Secretário Regional das Finanças e Administração Pública, na qualidade de responsável pelo departamento do Governo Regional que exerce a tutela financeira das autarquias locais sedeadas nesta Região;
 - Aos responsáveis identificados no ponto **2.6.** deste documento, devendo ainda o atual Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos observar o disposto na al. o) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
 - Ao Conselho Distrital da Madeira da Ordem dos Advogados atenta a matéria abordada no ponto 3.1.3 B.
- d) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da LOPTC.
- e) Determinar que a Câmara Municipal de Câmara de Lobos, no prazo de seis meses, informe o Tribunal de Contas sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado, mediante o envio de documentos comprovativos desse facto.
- f) Fixar os emolumentos nos termos descritos no ponto **4.**
- g) Mandar divulgar este relatório no sítio do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades *supra* mencionadas.
- h) Expressar à Câmara Municipal de Câmara de Lobos o apreço do Tribunal pela celeridade na apresentação dos documentos solicitados e dos esclarecimentos prestados.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 27 dias do mês de outubro de 2016.

A Juíza Conselheira,

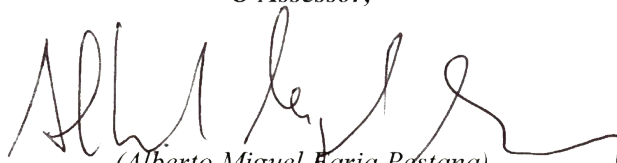
(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

Ana Mafalda da Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,


(Alberto Miguel Maria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,


(Nuno A. Gonçalves)



ANEXOS



I – QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS

ITENS DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	RESPONSÁVEIS
3.3.1.I	Preterição dos procedimentos adjudicatórios legalmente exigidos uma vez que não se considerou a contiguidade das áreas geográficas de implantação das obras em causa, a abertura dos respetivos procedimentos em momentos tão próximos e a sua execução praticamente em simultâneo, bem como a idêntica tipologia da quase totalidade dos trabalhos realizados	Al. a) do n.º 1 do art.º 19.º do CCP, n.º 1 do art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M, art.º 266.º, n.º 2, da CRP, art.os 5.º a 6.º-A do CPA, e 1.º, n.º 4, do CCP	Art.º 65.º, n.º 1, al. l), da LOPTC	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos: <ul style="list-style-type: none">▪ Arlindo Pinto Gomes Diretor de Departamento de Ordenamento do Território: <ul style="list-style-type: none">▪ José Ricardo Fraga Gomes Ferreira Chefe de Divisão de Obras Públicas e Infra-Estruturas Municipais: <ul style="list-style-type: none">▪ Ana Luísa Rodrigues Jesus
3.3.1.II	Fracionamento da despesa subtraindo-a ao regime aplicável às empreitadas de obras públicas	Art.º 16.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 08/06	Art.º 65.º, n.º 1, al. l), da LOPTC	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos <ul style="list-style-type: none">▪ Arlindo Pinto Gomes Diretor de Departamento de Ordenamento do Território: <ul style="list-style-type: none">▪ José Ricardo Fraga Gomes Ferreira Chefe de Divisão de Obras Públicas e Infra-Estruturas Municipais: <ul style="list-style-type: none">▪ Ana Luísa Rodrigues Jesus
	Não submissão a fiscalização prévia de contratos quando o valor total da despesa era superior a 350 mil euros	Art.os 5.º, n.º 1, al. c), e 46.º, n.os 1, al. b), e 2 e 5, e 48.º, da LOPTC, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29/08, e art.º 145.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31/12	Art.º 65.º, n.º 1, al. h), da LOPTC	Ex-Presidente da Câmara Municipal de Câmara de Lobos <ul style="list-style-type: none">▪ Arlindo Pinto Gomes

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta da Documentação de Suporte da auditoria.



II – ATOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS

TIPOLOGIA	CARREIRA/ CATEGORIA/CARGO	N.º DE TRABALHADORES	PRODUÇÃO DE EFEITOS	DESPESA CONTROLADA	OBSERVAÇÕES
1 Nomeações em regime de substituição	Diretor de Departamento	2	De 16.01.2007 a 30.01.2009	6.584,14 €	Anexo III
	Chefe de Divisão	2	De 16.01.2007 a 30.01.2009	75.297,30 €	
		1	De 16.01.2007 a 18.05.2009		
		1	De 16.01.2007 a 25.02.2010		
		1	De 30.01.2009 a 18.05.2009		
2 Cessação de cedências de interesse público	Assistente operacional	5	15.01.2013	56.338,72 €	Nada a observar
		1	25.04.2013		
3 Mobilidade interna inter carreiras	Professor	1	De 01.10.2010 a 31.08.2013	39.818,99 €	Nada a observar
4 Acumulação de funções	Assistente técnico	1	16.04.2013	N/A	Ponto 3.1.3., A e B
	Assistente operacional	1	03.01.2014		
	Técnico Superior	1	12.11.2013		
	Assistente técnico	1	04.06.2013		
5 Denúncia	Técnico Superior	1	N/A	N/A	Ponto 3.1.4.
TOTAL		19	—	178.039,15 €	



III – PROCEDIMENTOS CONCURSAIS PARA CARGOS DE DIREÇÃO INTERMÉDIA DE 1.º E 2.º GRAUS

PROCEDIMENTO CONCURSAL	NOMEAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO	DESPACHO DE ABERTURA	ATA INICIAL (A)	ATA FINAL (B)	HOMOLOGAÇÃO	NOMEAÇÃO EM COMISSÃO DE SERVIÇO	EFEITOS	RENOVAÇÃO DA COMISSÃO DE SERVIÇO	OBSERVAÇÕES	
1	Diretor do Departamento de Gestão e Ordenamento do Território	16.01.2007	16.01.2007	11.07.2007	14.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	31.01.2012	Ponto 3.1.2., A, B1 e B3
2	Diretor do Departamento de Intervenção Social e Qualidade de Vida	16.01.2007	16.01.2007	11.07.2007	19.02.2008	30.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	(C)	Ponto 3.1.2., A e B1
3	Chefe da Divisão de Gestão Administrativa	16.01.2007	16.01.2007	12.07.2007	11.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	31.01.2012	Ponto 3.1.2., A, B1 e B3
4	Chefe da Divisão de Gestão Financeira	16.01.2007	16.01.2007	12.07.2007	30.07.2007	(D)	—	—	—	Ponto 3.1.2., A, B1 e B2
5		30.01.2009	03.03.2009	09.03.2009	07.05.2009	18.05.2009	18.05.2009	18.05.2009	19.05.2012	Nada a observar
6	Chefe da Divisão de Intervenção Social e Habitação	16.01.2007	16.01.2007	04.02.2010	08.02.2010	25.02.2010	25.02.2010	25.02.2010	26.02.2013	Ponto 3.1.2., A e B1
7	Chefe da Divisão de Obras e Infraestruturas Municipais	16.01.2007	16.01.2007	12.07.2007	12.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	30.01.2009	31.01.2012	Ponto 3.1.2., A, B1 e B3
8	Chefe da Divisão de Recursos Humanos	30.01.2009	03.03.2009	09.03.2009	07.05.2009	18.05.2009	18.05.2009	18.05.2009	19.05.2012	Ponto 3.1.2., A e B2

(A) Ata de definição dos critérios de seleção.

(B) Ata de proposta de nomeação dos candidatos com a indicação das razões por que a escolha recaiu no candidato proposto, nos termos do art.º 21.º, n.º 5, do EPD (alterado pela Lei n.º 51/2005).

(C) A comissão de serviço não foi renovada, tendo cessado funções com efeitos a 30.01.2012.

(D) Os 2 candidatos foram excluídos, tendo o despacho a determinar o encerramento do processo só sido exarado a 30.01.2009.



IV – CONTRATOS PÚBLICOS ANALISADOS

A. Aquisições de bens e serviços:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM/ SERVIÇO ADQUIRIDO	ADJUDICATÁRIO	DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO	VALOR (s/ IVA)	OBSERVAÇÕES
1	Aquisição de serviços de manutenção, reparação e assistência dos veículos da Câmara Municipal de Câmara de Lobos	João Victor Unipessoal, Lda	07.05.2014	99.400,00 €	Ponto 3.2.4
2	Aquisição de diversos materiais de construção civil e outros	João Gonçalves & Filhos, Lda	20.03.2014	83.807,75 €	Ponto 3.2.2
3	Serviços de assessoria especializada em matéria de museologia	AMI - Associação Museu da Imprensa	27.09.2013	70.000,00 €	Nada a observar
4	Fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso	José Avelino Pinto - Construção e Engenharia, S.A.	27.05.2013	98.125,00 €	Ponto 3.2.1
5	Ajuste direto regime geral para fornecimento de 1250 toneladas de betão betuminoso	José Avelino Pinto - Construção e Engenharia, S.A.	27.09.2013	98.125,00 €	Nada a observar
6	Aquisição de 56 unidades de GPS, para a frota automóvel da Autarquia	Tecmic - Tecnologias de Microeletrónica, S.A.	06.09.2011	66.084,48 €	Ponto 3.2.3
DESPESA TOTAL				515.542,23 €	—

B. Empreitadas de obras públicas:

	IDENTIFICAÇÃO DO BEM FORNECIDO/ SERVIÇO PRESTADO	ADJUDICATÁRIO	BASE LEGAL	VALOR (s/ IVA)	OBSERVAÇÕES
1	CONSTRUÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DA QUINTA DE STO. ANTÓNIO À FIGUEIRA DE LAMEIRO – ESTREITO DE CÂMARA DE LOBOS	AFAVIAS – Engenharia e Construções, S.A	Artigo 19.º, alínea b) do CCP	1.544.302,57 €	Nada a observar
2	PAVIMENTAÇÃO DO TROÇO DA RUA PADRE PITA FERREIRA ENTRE A SAÍDA DA VIA RÁPIDA E O CAMINHO VELHO DO COVÃO	José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A.	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	194.400,00 €	Ponto 3.3.1
3	PAVIMENTAÇÃO DO TROÇO DESDE O CENTRO DO ESTREITO DE CÂMARA DE LOBOS (RUA JOÃO AUGUSTO DE ORNELAS) ATÉ CERCA DE 120M DO ENTRONCAMENTO DA RUA ANTÓNIO PRÓCORO MACEDO JÚNIOR COM A RAMPA DOS BARREIROS	José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A.	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	194.315,00 €	Ponto 3.3.1 a)
4	PAVIMENTAÇÃO DA RUA DR ANTÓNIO VITORINO CASTRO JORGE	José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A.	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	152.900,00 €	Nada a observar
5	PAVIMENTAÇÃO DA RUA DR ALBERTO ARAÚJO	José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A.	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	159.996,15 €	Nada a observar

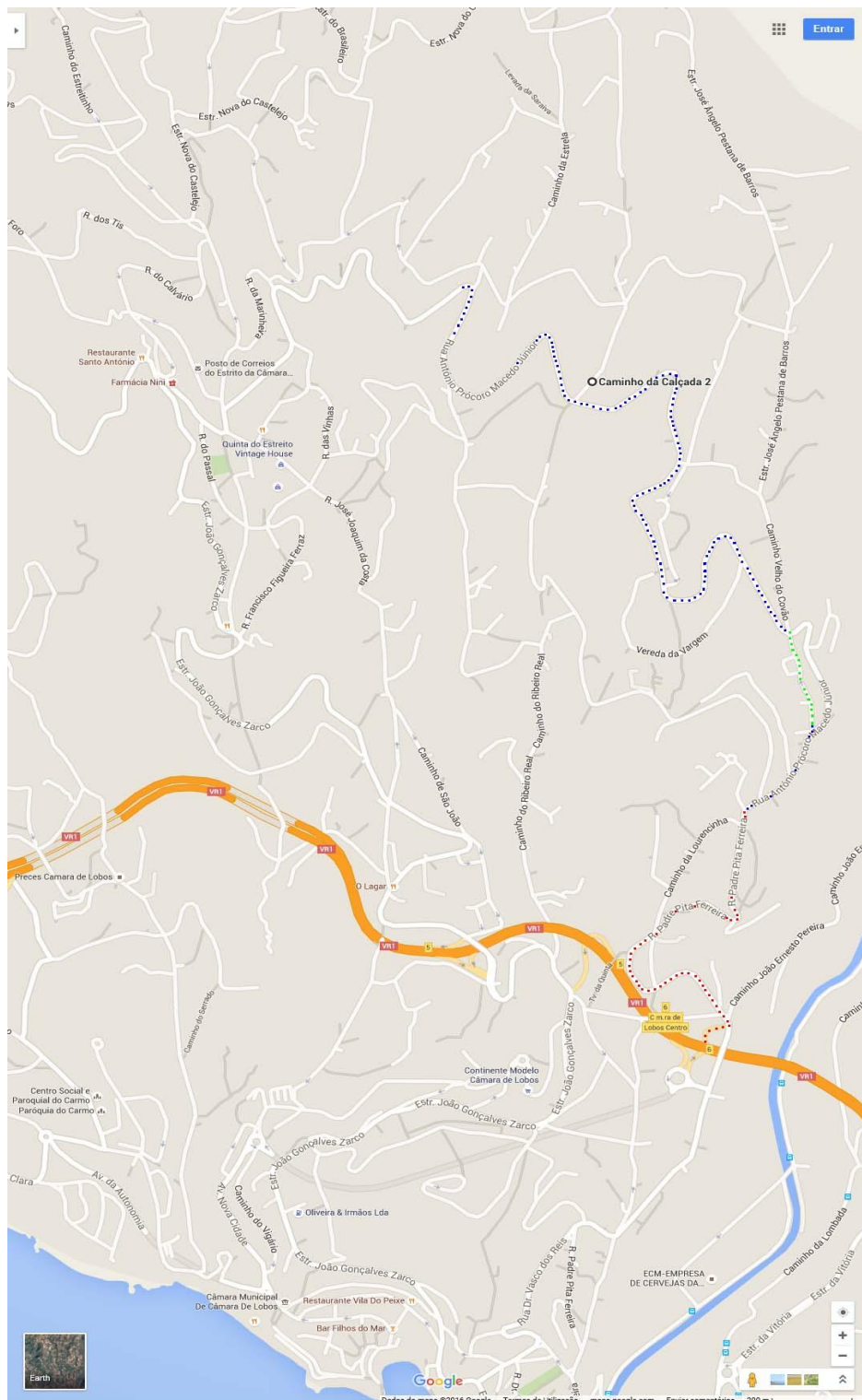
Auditoria de FC à Câmara Municipal de Câmara de Lobos - despesas de pessoal e contratação pública - 2013-2014

IDENTIFICAÇÃO DO BEM FORNECIDO/ SERVIÇO PRESTADO		ADJUDICATÁRIO	BASE LEGAL	VALOR (s/ IVA)	OBSERVAÇÕES
6	PAVIMENTAÇÃO DA RUA ANTÓNIO PRÓCORO MACEDO JÚNIOR DESDE O CAMINHO VELHO DO COVÃO ATÉ À ENTRADA 1	<i>José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A.</i>	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	199.197,25 €	Ponto 3.3.1
7	PAVIMENTAÇÃO DA ESTRADA NOVA DO CASTELEJO	<i>José Avelino Pinto, Construção e Engenharia S.A.</i>	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	186.920,00 €	Ponto 3.3.2
8	CONSTRUÇÃO DE PARQUE INFANTIL E ESPAÇO DE ATELIER DE TEMPOS LIVRES NA RUA SÃO JOÃO DE DEUS	<i>Vicente Vieira Sociedade de Construção Civil, Unipessoal, Lda</i>	Artigo 19.º, alínea a) do CCP	177.952,39 €	Ponto 3.3.3
TOTAL				2.809.983,36 €	

- a) No âmbito desta obra verificou-se que a fatura n.º 130100/2013/S:2 foi emitida pelo adjudicatário em 2 de outubro de 2013 (a qual foi registada na CMCL em anexo a um ofício na mesma data) enquanto o auto de vistoria e medições n.º 1 foi elaborado e assinado pelas partes envolvidas em momento posterior, ou seja, no dia seguinte, em aparente contradição com o disposto no art.º 392.º, n.º 1, do CCP, pois a lógica que daí resulta é a de que os trabalhos realizados e medidos devem estar espelhados nos mapas anexos ao aludido auto sendo com base nessas medições que são apurados os montantes executados e a pagar.



V – IMPLANTAÇÃO DAS OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO DE ESTRADAS MUNICIPAIS NOS SÍTIOS DO RIBEIRO REAL, DA LOURENCINHA E DO COVÃO



Legenda:

- Empreitada de pavimentação do Troço da Rua Padre Pita Ferreira Entre a Saída da Via Rápida e o Caminho Velho do Covão
- Empreitada de pavimentação da Rua António Prócoro Macedo Júnior desde o Caminho Velho do Covão até à Entrada 1
- Empreitada de pavimentação do Troço desde o centro do Estreito de Câmara de Lobos (Rua João Augusto de Ornelas) até cerca de 120m do Entroncamento da Rua Dr. António Prócoro Macedo Júnior com a Rampa dos Barreiros



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹³⁸

ACÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Câmara de Lobos – despesas de pessoal e contratação pública – 2013-2014
ENTIDADE FISCALIZADA:	Câmara Municipal de Câmara de Lobos
SUJEITO PASSIVO:	Câmara Municipal de Câmara de Lobos

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99€	0	0,00 €
ACÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29€	283	24 986,07€
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1 716,40 €
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2.ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em 343,28€ pelo n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, publicada no DR Série I, n.º 252, 4.º Suplemento, de 31 de dezembro de 2008 (atualiza em 2,9 % os índices 100 de todas as escalas salariais).	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		24 986,07€
	LIMITES b)	MÁXIMO (50xVR)	17 164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1 716,40 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		17 164,00 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		0,00 €
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		17 164,00 €

¹³⁸ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.